
Vieillissement démographique et financement de la sécurité sociale: un défi soutenable?

Vergrijzing en financiering van de sociale zekerheid: een haalbare uitdaging?

Actes du Colloque organisé par le Bureau fédéral du Plan
à Bruxelles, les 2 et 3 décembre 1997

Handelingen van het door het Federaal Planbureau
georganiseerde Colloquium, Brussel, 2 en 3 december 1997

Juillet - Juli 1999



Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public.

Le BFP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale.

A cette fin, le BFP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions.

Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales.

Le BFP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: contact@plan.be

Publications

Publications récurrentes:

Les perspectives économiques

Le budget économique

Le "Short Term Update"

Planning Papers (les derniers numéros)

L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau fédéral du Plan.

82 *De pensioenhervorming - Een nieuwe generatie en een nieuw contract*
M - J. Festjens - Novembre 1997

83 *Perspectives financières de la Sécurité sociale à l'horizon 2050*
N. Fasquelle, S. Weemaes - Novembre 1997

84 *Les priorités d'Essen en matière d'emploi*
F. Bossier, I. Lebrun, S. Mertens, C. Streel, P. Van Brusselen - Janvier 1998

85 *Développement durable: un projet à l'échelle mondiale*
Nadine Gouzée, Natacha Zuinen, Stéphane Willems - Juin 1999

Working Papers (les derniers numéros)

1/99 *Les enjeux de la politique économique belge dans la troisième phase de l'Union Economique et Monétaire*
Henri Bogaert, Evelyne Hespel - Février 1999

2/99 *Le système d'indicateurs avancés du BfP*
Un nouvel outil pour l'analyse conjoncturelle
Igor Lebrun - Juin 1999

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.
Imprimé par les soins du Ministère des Affaires économiques.

Editeur responsable: Henri Bogaert
Dépôt légal: D/1999/7433/17





Table des matières

	Préambule Henri BOGAERT, Commissaire au Plan	1
I	Aider à la décision par la prospective: la démarche du Bureau fédéral du Plan Henri BOGAERT	5
	PREMIER JOUR - PARTIE I Une reconnaissance du long terme: des évolutions démographiques aux perspectives financières de la sécurité sociale	13
II	Discours d'ouverture Anne VAN LANCKER	15
III	Le modèle de prévision démographique de l'Institut national de Statistique Luc LEBRUN	19
IV	La fécondité dans les projections démographiques Ron LESTHAEGHE	25
V	Evolutions récentes en matière de mortalité et d'espérance de vie Francis CAPET	31
VI	La prise en compte des migrations internationales dans l'évolution future de la population en Belgique Michel POULAIN	37
VII	Moins de jeunes, plus d'âgés: une menace pour la sécurité sociale? Micheline LAMBRECHT	43
VIII	Une approche intégrée de la structure socio-démographique de la population Luc MASURE	53

IX	Financer la sécurité sociale à l'horizon 2050 Nicole FASQUELLE	59
X	La réforme des pensions: Une nouvelle génération, un nouveau contrat Marie-Jeanne FESTJENS	69
XI	Les conséquences de la réforme des pensions au travers de cas concrets Sonja FICHTNER	79
XII	Les pensions de la fonction publique: Une évolution conditionnée par des déterminants spécifiques Saskia WEEMAES	85
XIII	Les pensions de la fonction publique: Enseignements d'une approche plus désagrégée Jean-Pierre DELVILLE	91
XIV	Incidence du vieillissement sur les besoins en soins de santé Jos KESENNE	97
	DEUXIEME JOUR - PARTIE II Des stratégies pour le long terme: analyses et propositions	103
XV	Discours d'ouverture: Rappel des travaux du premier jour Robert Maldague	105
XVI	Le vieillissement en Belgique: une perspective intergénérationnelle Bart Turtelboom	109
XVII	Ageing populations and public pension systems Analyse et recommandations de l'OCDE Douglas FORE	115

XVIII	Pension expenditure in the European Union in the 21st century Les dépenses de pensions dans l'Union européenne au XXIème siècle: une évaluation Daniele FRANCO	121
XIX	Le cas belge: risques et marges de manoeuvre Michel ENGLERT	12
XX	Le troisième âge et l'avenir de la "société" Marcel COLLA	143
XXI	La logique des trois piliers Jean-Jacques GOLLIER	153
XXII	Quel rôle complémentaire les assureurs peuvent-ils encore jouer dans le nouveau contexte de la modération salariale? Michel BAECKER	159
XXIII	Points de vue des partenaires sociaux (Table ronde)	165
XXIV	Le défi d'un système légal de retraite viable Jean-Luc DEHAENE	179
XXV	En guise de conclusion: Les perspectives financières 1997-2050 de la sécurité sociale établies par le Bureau fédéral du Plan: questions posées ou ... encore à poser Michel ENGLERT	191



Inhoudstafel

	Woord vooraf Henri BOGAERT, Commissaris van het Plan	3
I	De besluitvorming voorbereiden met een verkenning: aanpak van het Federaal Planbureau Henri BOGAERT	5
	EERSTE DAG - DEEL I Langetermijnverkenning: van bevolkingsevolutie naar vooruitzichten inzake financiering van de sociale zekerheid	13
II	Openingstoespraak Anne VAN LANCKER	15
III	Het demografisch model van het Nationaal Instituut voor de Statistiek Luc LEBRUN	19
IV	De vruchtbaarheid in de demografische projecties Ron LESTHAEGHE	25
V	Recente evoluties van mortaliteit en levensverwachting Francis CAPET	31
VI	De rol van de internationale migratie in de toekomstige evolutie van de Belgische bevolking Michel POULAIN	37
VII	Ontgroening en vergrijzing: is de sociale zekerheid in gevaar? Micheline LAMBRECHT	43
VIII	Geïntegreerde benadering van de sociaal-demografische structuur van de bevolking Luc MASURE	53

IX	Financiering van de sociale zekerheid tegen het jaar 2050 Nicole FASQUELLE	59
X	De pensioenhervorming: Een nieuwe generatie en een nieuw contract Marie-Jeanne FESTJENS	69
XI	De gevolgen van de pensioenhervorming aan de hand van concrete gevallen Sonja FICHTNER	79
XII	De overheidspensioenen: Een ontwikkeling bepaald door specifieke determinanten Saskia WEEMAES	85
XIII	De overheidspensioenen: Wat leert ons een gedesaggregeerde aanpak Jean-Pierre DELVILLE	91
XIV	Vergrijzing en behoeften aan gezondheidszorgen Jos KESENNE	97
	TWEEDE DAG - DEEL II Langetermijnstrategieën: analyse en voorstellen	103
XV	Openingstoespraak: Kort overzicht van de werkzaamheden van de eerste dag Robert MALDAGUE	105
XVI	De vergrijzing in België: een intergenerationeel perspectief Bart TURTELBOOM	109
XVII	Ageing populations and public pension systems Analyse en aanbevelingen van de OESO Douglas FORE	115
XVIII	Pension expenditure in the European Union in the 21st century De pensioenuitgaven in de Europese Unie in de XXIste eeuw: een evaluatie Daniele FRANCO	121

XIX	De Belgische situatie: gevaaren en manoeuvreerruimte Michel ENGLERT	129
XX	De derde leeftijd en de “samenleving” in de toekomst Marcel COLLA	143
XXI	De logica van een driepijlersysteem Jean-Jacques GOLLIER	153
XXII	Welke aanvullende rol kunnen de verzekeraars binnen de nieuwe context van de loonmatiging nog spelen? Michel BAECKER	159
XXIII	Standpunten van de sociale partners (Ronde tafel)	165
XXIV	De wettelijke pensioenregeling: een haalbare uitdaging Jean-Luc DEHAENE	179
XXV	Tot besluit: De door het Federaal Planbureau opgestelde financiële vooruitzichten 1997-2050 van de sociale zekerheid: gestelde of nog te stellen vragen Michel ENGLERT	197



Préambule

Le vieillissement démographique et le financement futur de la sécurité sociale restent des sujets d'actualité. Le Colloque organisé par le Bureau fédéral du Plan en décembre 1997 fut un succès et les documents préparés à cet effet (trois Planning Papers du BfP¹ et les dossiers communiqués par les intervenants) furent largement diffusés.

L'ensemble formé par des contributions aussi riches, diverses et complémentaires nous a semblé justifier de les rassembler en un ouvrage, un quatrième Planning Paper qui formera un tout avec les trois premiers. Non seulement les participants au Colloque, mais aussi toute personne désireuse de s'informer sur ces thèmes, pourront y (re-)trouver un aperçu exceptionnellement vaste des causes, des enjeux et des solutions aux défis qui s'y profilent.

A l'exception des interventions officielles reprises dans leur intégralité, les textes sont des synthèses des idées principales émises par les orateurs. Cette formule permet au lecteur d'aller à l'essentiel. Elle a aussi facilité la tâche des orateurs qui ont bien voulu relire les textes que nous leur avons soumis. Qu'il me soit permis de les remercier vivement pour cette nouvelle collaboration, inattendue au départ, mais qu'ils ont assurée avec énormément de bonne volonté et même un enthousiasme appuyé pour le projet. Je souhaite que le résultat comble leurs espérances.

Les textes sont dans la langue de l'orateur, voire dans les deux langues nationales pour les communications officielles. Un bref résumé, en néerlandais et en français, précède chaque intervention. Le "Préambule" et la "Conclusion" figurent dans les deux langues nationales.

Je veux aussi remercier mes collaborateurs qui ont contribué à cette tâche, et particulièrement les membres de l'équipe "Protection sociale, Démographie et Prospective". Nicole Fasquelle, Marie-Jeanne Festjens, Saskia Weemaes et le Responsable de la Direction générale, Michel Englert, ont largement contribué à la synthèse des exposés, Micheline Lambrecht assurant la coordination de l'ensemble. Des contraintes diverses, dans notre chef, ne nous ont pas permis de publier ces Actes aussi rapidement que nous l'aurions souhaité, mais n'est-ce pas souvent le propre de ce genre d'entreprise? Je pense cependant qu'ils conservent toute leur pertinence.

Je vous souhaite à cette lecture autant d'intérêt que j'y ai moi-même trouvé.

*Henri Bogaert,
Commissaire au Plan*

-
1. LAMBRECHT Micheline, "Le vieillissement démographique: de l'analyse des évolutions de population au risque de conclusions hâtives", Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 1997, Planning Paper n° 81, 38 p.
FESTJENS Marie-Jeanne, "La réforme des pensions: une nouvelle génération et un nouveau contrat", Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 1997, Planning Paper n° 82, 92 p.
FASQUELLE Nicole, WEEMAES Saskia, "Perspectives financières de la sécurité sociale à l'horizon 2050", Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 1997, Planning Paper n° 83, 82 p.



Woord vooraf

De vergrijzing van de bevolking en de toekomstige financiering van de sociale zekerheid blijven actuele onderwerpen. Het door het Federaal Planbureau in december 1997 georganiseerde colloquium was een succes en de voor die gelegenheid voorbereide documenten (drie Planning Papers van het FPB¹ en de door de sprekers aangebrachte dossiers) werden ruim verspreid.

Het leek ons gegrond al die rijke, verschillende en elkaar aanvullende bijdragen te verzamelen in een vierde Planning Paper, die samen met de drie vorige één geheel vormt. Niet alleen de deelnemers aan het colloquium, maar ook elkeen die zich omtrent die thema's wil informeren, zullen er een uitzonderlijk omvangrijk overzicht in vinden van de oorzaken, de inzet en de oplossingen voor de uitdagingen die er zich aftekenen.

Met uitzondering van de officiële toespraken, die in hun geheel zijn opgenomen, zijn de teksten samenvattingen van de voornaamste door de sprekers naar voor gebrachte ideeën. Die formule laat de lezer toe onmiddellijk naar de kern van de zaak te gaan. Ze vergemakkelijkt eveneens de taak van de sprekers, die zo vriendelijk zijn geweest de teksten, die wij hen hadden toegestuurd, na te lezen. Laat mij toe hen hier nogmaals hartelijk te bedanken voor hun, nochtans niet geplande, hernieuwde medewerking, die zij met veel goede wil en zelfs met een groot enthousiasme voor het project verleend hebben. Ik hoop dat het resultaat aan hun verwachtingen beantwoordt.

De teksten zijn weergegeven in de taal van de spreker, of in beide landstalen voor de officiële toespraken. Elke bijdrage wordt voorafgegaan door een korte synthese in het Frans en in het Nederlands. Het "Woord vooraf" en het "Besluit" bestaan in beide landstalen.

Ik wil eveneens mijn medewerkers bedanken die aan dit project hebben deelgenomen, en dan vooral de leden van het team "Sociale Bescherming, Demografie en Langetermijnvoorzichten". Nicole Fasquelle, Marie-Jeanne Festjens, Saskia Weemaes en de Verantwoordelijke van de Algemene Directie, Michel Englert, hebben aanzienlijk bijgedragen tot de synthese van de uiteenzettingen, waarbij Micheline Lambrecht de coördinatie van het geheel verzekerd heeft. Verschillende beperkingen langs onze kant hebben ertoe geleid dat deze Handelingen minder snel worden gepubliceerd dan wij wel zouden gewenst hebben. Is dit niet eigen aan een dergelijke onderneming? Niettemin geloof ik dat zij niets aan relevantie inboet hebben.

Ik hoop dat U dit document met evenveel belangstelling zal lezen als ikzelf heb gedaan.

*Henri Bogaert,
Commissaris van het Plan*

-
1. LAMBRECHT Micheline, "De vergrijzing van de bevolking: over de analyse van de bevolkings-evolutie en het gevaar voor overhaaste conclusies", Federaal Planbureau, Brussel, 1997, Planning Paper nr. 81, 43 blz.
FESTJENS Marie-Jeanne, "De pensioenhervorming: een nieuwe generatie en een nieuwe contract", Federaal Planbureau, Brussel, 1997, Planning Paper nr. 82, 86 blz.
FASQUELLE Nicole, WEEMAES Saskia, "Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid tot 2050", Federaal Planbureau, Brussel, 1997, Planning Paper nr. 83, 103 blz.



Aider à la décision par la prospective: la démarche du Bureau fédéral du Plan

De besluitvorming voorbereiden met een verkenning: aanpak van het Federaal Planbureau

Accueil par Henri BOGAERT, Commissaire au Plan

Onthaal door Henri BOGAERT, Commissaris van het Plan

Samenvatting

Sedert het begin van de 70-er jaren heeft het FPB het belang van de vergrijzing ingezien. Er werden voor de opeenvolgende regeringen verscheidene werkzaamheden uitgevoerd, waaronder de uitwerking van het gecoördineerd modellensysteem MALTESE. Tijdens dit colloquium zullen wij de jongste aanpassingen er van voorstellen evenals de met het NIS uitgewerkte bevolkingsvooruitzichten, die aan de basis ervan liggen, en de pensioenhervorming van Minister COLLA (wet van 26.07.1996). Nadien zullen vertegenwoordigers van administraties, internationale instellingen, de privé-sector en de sociale gesprekspartners hun visie toelichten. Het colloquium zal luister bijgezet worden door de toespraken van de Eerste Minister en van de Minister voor Pensioenen, en door de aanwezigheid van Z.K.H. Prins Philippe.

Résumé

Dès le début des années '70, le Bureau fédéral du Plan a pris conscience du vieillissement. Il a réalisé divers travaux pour les gouvernements successifs, dont la mise au point du système coordonné de modèles MALTESE. Le Colloque vise à en livrer les dernières actualisations tout en présentant les perspectives démographiques, réalisées avec l'Institut national de Statistique, qui en sont à la base, et la réforme des pensions du Ministre COLLA (loi du 26.07.1996). Ensuite, des représentants d'administrations, d'organismes internationaux, du secteur privé, des interlocuteurs sociaux confronteront leurs approches. Le colloque sera rehaussé par des exposés du Premier Ministre et du Ministre des Pensions, et par la présence de S.A.R. le Prince Philippe.

Aider à la décision par la prospective: la démarche du Bureau fédéral du Plan

De besluitvorming voorbereiden met een verkenning: aanpak van het Federaal Planbureau

Dames en Heren Parlementsleden, Mevrouw en Mijnheer de Voorzitters, Dames en Heren,

Onthaal

Het is voor mij een groot genoegen U te mogen verwelkomen op dit tweedaags colloquium dat het Federaal Planbureau inricht rond het thema: “*Vergrijzing en financiering van de sociale zekerheid: een haalbare uitdaging?*”.

Vice-Premier en Minister van Economische Zaken kon niet aanwezig zijn

Tot mijn spijt moet ik U meedelen dat één van onze voorgedijministers, Vice-Premier en Minister van Economische Zaken, zich vandaag niet kon vrijmaken. Hij heeft mij gevraagd hem daarvoor bij U allen te willen verontschuldigen. Voorts wenst hij ons veel succes toe.

Speciale bedankingen aan de voorzitters van de twee dagen

Ik verwelkom Mevrouw Anne Van Lancker, Europees Parlements lid, die ik vooraf wil bedanken voor haar toezegging om de debatten van vandaag in goede banen te leiden.

Bij dit dankwoord wil ik ook onmiddellijk de Heer Robert Maldague, Ere-Commissaris van het Planbureau, betrekken die deze opdracht voor de tweede dag van het colloquium heeft aanvaard.

Opdracht van het Federaal Planbureau

Sta mij toe, Dames en Heren, heel even de opdracht van het Federaal Planbureau toe te lichten.

Door de wet van de 21 december 1994, houdende sociale en diverse bepalingen, werd de naam en de opdracht van het Planbureau geherdefiniëerd. De specifieke taak van het Federaal Planbureau bestaat erin de sociaal-economische evolutie te analyseren, te verkennen en de gevolgen van de economische en sociaal-politieke keuzen in te schatten en dit om de rationaliteit, de doeltreffendheid en de doorzichtigheid van het beleid te verbeteren. Het Federaal Planbureau voert eveneens analyses uit op middellange en lange termijn op het vlak van economie, sociaal beleid en leefmilieu.

Hierbij onderstrepen wij dat het Federaal Planbureau zowel voor de Regering werkt als voor de verantwoordelijken uit het economische en sociale leven, die bij de beslissingen van de overheid zijn betrokken. Daarmee bedoel ik het Parlement, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad.

Maar daarenboven geeft het Federaal Planbureau, in de mate van het mogelijke, antwoord op de vele vragen die gesteld worden door bedrijven, particulieren, professoren, studenten, enz.

Daarnaast worden veelvuldige contacten onderhouden met internationale instellingen.

Dit tweedaags colloquium, dat duidelijk onze opdracht illustreert, zal aantonen dat het Federaal Planbureau ten volle bij de huidige maatschappelijke en economische problemen betrokken is.

Prise de conscience du vieillissement

Alors que le facteur démographique avait déserté le champ des préoccupations des responsables politiques - la population dans son volume et sa structure paraissant stable - il y a eu, à la fin des années '70, une brusque prise de conscience du vieillissement. Le nombre de jeunes diminuait depuis la chute de natalité enclenchée en 1965 et, les progrès de l'hygiène et de la médecine aidant, la vie s'allongeait sensiblement, entraînant une augmentation du nombre d'âgés.

Le Bureau du Plan collaborait avec l'Institut national de Statistique depuis le début des années '70 à l'édification de perspectives démographiques. On constata très vite les conséquences diverses que cette évolution pourrait entraîner, notamment en matière de financement des transferts sociaux. Il y aurait bientôt moins de personnes d'âge actif, susceptibles donc de payer des cotisations, pour un nombre toujours plus grand de bénéficiaires potentiels de pensions. Ceci était particulièrement interpellant pour le système légal de pensions basé sur le principe de la répartition.

Notre institution comprit aussi que le problème serait particulièrement aigu au début du siècle prochain quand les générations du baby-boom arriveraient à l'âge de la pension, c'est-à-dire surtout aux alentours des années 2010-2030, alors même que des générations de moins en moins nombreuses entreraient dans le monde du travail.

Action du Bureau fédéral du Plan auprès des gouvernements

Commença alors une longue campagne de familiarisation des gouvernements successifs à la nécessité de porter, en ce domaine, la réflexion à long terme, démarche à laquelle nos édiles sont généralement peu portés.

Une première démarche de Monsieur Van der Biest et de Madame Detiège, respectivement Ministre des pensions et Secrétaire d'Etat aux Pensions, amena le Bureau du Plan à s'interroger sur l'avenir des pensions. Il s'agissait d'estimer les conséquences financières de l'introduction de la flexibilité de l'âge de la pension à partir de 1991.

Un système de modèles, appelé MALTESE, fut construit afin de répondre de la manière la plus complète possible à cette interrogation portant sur le long terme. Outre la population, d'autres facteurs peuvent jouer: comportements socio-économiques, cadre de croissance macroéconomique, dispositions législatives et réglementaires. Un colloque communiqua le résultat de ces travaux en mai 1990, fournissant les premières projections à long terme couvrant la période 1987-2040. Ces projections replaçaient la problématique du financement des pensions dans l'ensemble de la sécurité sociale et dans le cadre plus large des finances publiques.

Depuis, les gouvernements successifs, préoccupés de la survie des régimes de pensions, de santé et de la viabilité même de la sécurité sociale, ont prêté de plus en plus d'attention à cette dimension du long terme. Ils ont lié d'ailleurs, comme le Bureau du Plan l'avait suggéré, le souci de l'équilibre futur du système de sécurité sociale au nécessaire assainissement des finances publiques, et à la diminution de la dette publique en particulier.

Les Ministres des Pensions Freddy Willockx et Marcel Colla ont ainsi largement fait appel aux travaux d'élaboration des perspectives démographiques et à leur exploitation dans le cadre du système MALTESE du Bureau fédéral du Plan.

Le système MALTESE

MALTESE est un système coordonné de modèles destiné à réaliser des perspectives financières à long terme de la sécurité sociale, dans le contexte global des finances publiques. Il permet d'évaluer l'évolution budgétaire de la sécurité sociale en général, et du régime des pensions légales en particulier, face au choc démographique à venir.

Il donne la possibilité de construire différents scénarios portant sur des paramètres démographiques, comportementaux, économiques et de politique sociale. Grâce à une modélisation simplifiée mais la plus fidèle possible des dispositions légales, MALTESE a permis ainsi d'évaluer différentes alternatives de réformes des pensions légales pour le Gouvernement.

Néanmoins, il importe d'utiliser MALTESE avec toute la circonspection nécessaire. Les projections produites par le modèle ont une vocation exploratoire et prospective; il serait tout-à-fait présomptueux de leur conférer une valeur prévisionnelle. Une grande incertitude entoure certaines hypothèses, d'autres, comportent immanquablement une certaine dose d'arbitraire. Les travaux sont réalisés en majeure partie à législation, règles et politiques inchangées: c'est le système légal actuel qui est testé. On ne peut préjuger de ce qui sera décidé plus tard.

Or, des décisions qui semblent anodines aujourd'hui peuvent avoir des effets importants à long terme. Les nombreuses "*petites*" mesures prises ces dernières années sont des raisons qui expliquent d'ailleurs l'amélioration notable de nos résultats.

Ces précautions préliminaires étant prises, MALTESE est un outil précieux qui permet de rassembler tous les éléments nécessaires à une projection cohérente des comptes financiers de la sécurité sociale et de l'Etat, dans une optique d'interdépendance.

MALTESE désigne en fait un système de modules interdépendants.

La méthodologie suivie part d'une projection démographique très détaillée, construite en collaboration par l'Institut national de Statistique, le Bureau fédéral du Plan et une communauté de scientifiques et d'utilisateurs spécialisés en démographie.

La population démographique est ensuite éclatée entre différentes catégories socio-démographiques (scolaires, actifs, pensionnés, etc.).

Ensuite, les hypothèses ou scénarios macroéconomiques, budgétaires et de politique sociale, permettent d'obtenir les nombres d'allocataires sociaux ainsi que les montants moyens de leurs allocations.

L'ensemble de ces éléments fournit finalement les comptes financiers de la sécurité sociale et de l'Etat.

Voorstelling van de werkzaamheden van de eerste dag

Het Colloquium wil vandaag en morgen de actualisering van de werkzaamheden rond de hiervoor gestelde vragen voorstellen.

De jongste hervorming van het pensioenstelsel van de particuliere sector, doorgevoerd onder impuls van de Heer Minister Marcel Colla, zal uitvoerig worden toegelicht.

Deze hervorming werd tot stand gebracht bij wet van 26 juli 1996 en had, enerzijds, tot doel de richtlijn van de Europese unie inzake gelijkberechtiging van mannen en vrouwen op het vlak van de pensioenleeftijd toe te passen, en anderzijds, de leefbaarheid van het wettelijk pensioenstelsel op termijn te waarborgen.

Daarnaast zijn er de visies, voorgesteld door vertegenwoordigers van de overheidsinstellingen, belast met het beheer van de particuliere en openbare pensioenen.

De laatste uiteenzetting van deze eerste dag zal een licht werpen op de mogelijke invloed van vergrijzing op de gezondheidszorg.

Présentation de la deuxième journée

La deuxième journée de ce colloque confrontera les résultats des travaux scientifiques de la première journée aux analyses de représentants des grands organismes économiques internationaux: FMI, OCDE, Union Européenne. La parole sera ensuite laissée à des représentants des organismes privés qui souhaitent développer, à côté du système légal de financement des pensions, ce que l'on appelle communément les deuxième et troisième piliers. Ces diverses positions seront ensuite soumises à l'avis des experts des partenaires sociaux, chargés de la réflexion en ce domaine.

Au cours de cette deuxième journée, le Premier Ministre et le Ministre des Pensions auront également la possibilité de nous exposer les axes de leur action.

Woord van dank

Ik zou aan mijn plicht verzuimen mocht ik geen bijzonder woord van dank richten aan allen die belangeloos hebben meegewerkt aan de organisatie en het welslagen van dit colloquium.

In de eerste plaats, bedank ik van harte Zijne Majesteit Prins Philippe die ons de tweede dag van het colloquium met zijn aanwezigheid zal vereren en eveneens de Heer Eerste Minister, Jean-Luc Dehaene, en de Heer Minister van Pensioenen, Marcel Colla. Hun aanwezigheid en hun inbreng zijn voor ons een belangrijke steun.

Ook de andere deelnemers wens ik vooraf en zonder onderscheid van harte te danken voor de waardevolle inbreng die wij beslist van hen mogen verwachten.

U zult begrijpen dat ik daarbij als Commissaris, meer in het bijzonder mijn medewerkers van het Federaal Planbureau wil citeren voor hun wetenschappelijke expertise en hun gewaardeerde inzet bij de behandeling van de voorliggende problematiek.

In volgorde van optreden citeer ik hier Micheline Lambrecht, Luc Masure, Nicole Fasquelle, Marie-Jeanne Festjens, Saskia Weemaes en Michel Englert.

Een aantal mensen van het Federaal Planbureau en van het Ministerie van Economische Zaken, waarvan U de namen nergens in het programma zal terugvinden, hebben eveneens enthousiast meegewerkt aan dit colloquium. Ik dank hen allen van harte.

Introduction à cette première demi-journée

Qu'il me soit permis de faire une introduction particulière à cette première demi-journée de travail consacrée au volet purement démographique de notre sujet.

Grand utilisateur de données démographiques, tant pour l'emploi, la sécurité sociale, l'enseignement, le logement, par exemple, le Bureau du Plan s'est associé très tôt, dès le début des années '70, aux travaux de prévisions qu'effectuait l'Institut national de Statistique. Avec l'aide de deux démographes particulièrement compétentes et dévouées, Mesdemoiselles Damas et Wattelar, les bases d'un modèle ont été mis sur pied qui allait permettre d'élaborer des perspectives par sexe, âge, nationalité et arrondissement. Ces exercices ont été renouvelés périodiquement et se sont vus adjoindre la collaboration précieuse d'autres scientifiques.

Lorsque le Ministre Willockx a organisé, en 1993, sa Table ronde sur les pensions, il a élargi le nombre d'experts qui ont produit les Perspectives de population 1992-2050.

Afin de renouveler ce dernier exercice, le Bureau fédéral du Plan a pris l'initiative, en collaboration étroite avec l'Institut national de Statistique, de procéder à une large consultation de tous les acteurs concernés. Un Comité d'accompagnement, rassemblant les membres des deux institutions précitées, des démographes, des géographes et divers utilisateurs publics, s'est réuni en septembre 1995 afin de fixer l'orientation des nouveaux travaux. Il a été décidé dans un premier temps de produire des perspectives par âge, par sexe, pour la Belgique et les

trois régions. Deux exercices ultérieurs devraient par la suite compléter ces résultats au niveau des arrondissements et d'une répartition par ménages, tout en actualisant les résultats centraux.

Quatre Groupes de travail ont ensuite traité la méthodologie et les hypothèses propres aux quatre paramètres essentiels déterminant l'évolution de la population: la natalité, la mortalité, les migrations intérieures et les migrations extérieures. Les Perspectives 1995-2050 ont été rendues publiques en octobre 1996. Qu'il me soit permis de remercier encore les nombreuses collaborations que nous avons pu solliciter pour mener à bien ces travaux. La liste exhaustive de leurs noms figure dans la publication conjointe de l'Institut national de Statistique et du Bureau fédéral du Plan présentant ces perspectives et qui vous est proposée au stand des publications à côté de cette salle.

Nous entendrons ce matin divers collaborateurs qui nous éclaireront sur ces travaux. Monsieur Luc Lebrun de l'Institut national de Statistique présentera le modèle de prévision démographique et la méthodologie générale suivie. Messieurs Lesthaege de la Vrije Universiteit Brussel, Capet de l'Administration de la Santé publique à la Communauté flamande, Poulain de l'Université catholique de Louvain, nous donneront les éléments de réflexion qui ont poussé au choix des hypothèses retenues en matière de fécondité, mortalité et migrations internationales essentiellement. Madame Micheline Lambrecht du Bureau fédéral du Plan fera une brève présentation et analyse des résultats des Perspectives de population 1995-2050, en soulignant - mais avec les premières réserves nécessaires - les éléments porteurs d'interrogations pour la question qui nous occupera au cours de ce colloque.

Mot de clôture

En vous remerciant pour l'intérêt que vous portez à nos travaux, je vous souhaite à tous deux journées fructueuses de réflexion.



EERSTE DAG - DEEL I
Langetermijnverkenning:
van bevolkingsevolutie
naar vooruitzichten inzake
financiering van de sociale zekerheid

PREMIER JOUR - PARTIE I
Une reconnaissance du long terme:
des évolutions démographiques
aux perspectives financières
de la sécurité sociale



Openingstoespraak

Discours d'ouverture

Anne VAN LANCKER

Europees Parlements lid, Voorzitster van de eerste dag,
Parlementaire européenne, Présidente du premier jour

Samenvatting

Zes Europeanen op tien maken zich zorgen om hun pensioen. De wettelijke pensioenstelsels vertegenwoordigden in 1995, in de Europese Unie, 42 procent van de Sociale Zekerheid en 12 procent van het BBP. De huidige financiering vormt geen probleem. Maar tussen 1995 en 2025 zal het aantal actieven met 13 miljoen afnemen terwijl het aantal gepensioneerden met 37 miljoen zal stijgen. Er zullen nieuwe behoeften ontstaan, de arbeidsmarkt is volop aan het veranderen. Hoe kan de solidariteit met de toekomstige generaties verzekerd worden? Het nationale beleid moet de overheidsfinanciën saneren en de basisbeginselen van de sociale zekerheid en de wettelijke pensioenen veiligstellen. Op Europees vlak moeten het fiscale en het sociale beleid geharmoniseerd worden. Er werden vier beginselen bevestigd: sociale solidariteit, veiligstelling van de verworven rechten, respect voor de nationale verscheidenheid, bevordering van de sociale vooruitgang.

Résumé

Six Européens sur dix s'inquiètent pour leur retraite. Les systèmes légaux de retraite représentaient en 1995, dans l'Union européenne, 42 pour-cent de la Protection sociale, 12 pour-cent du PIB. Leur financement actuel ne pose pas problème. Mais entre 1995 et 2025, le nombre d'actifs va diminuer de plus de 13 millions alors que le nombre de pensionnés va augmenter de 37 millions. De nouveaux besoins vont surgir, le marché du travail est en pleine mutation. Comment garantir la solidarité avec les générations futures? Les politiques nationales doivent assainir les finances publiques et garantir les principes de base de la sécurité sociale et d'une pension légale. Au niveau européen, les politiques fiscales et sociales doivent être harmonisées. Quatre principes y ont été affirmés: solidarité sociale, sécurisation des droits acquis, respect des diversités nationales, promotion du progrès social.

Openingstoespraak

Geen nieuwe discussie

Geachte genodigden, de discussie die wij vandaag voeren is geen nieuwe discussie. Nieuw is wel dat er vandaag hier een lijvig document klaarligt op basis van een diepgaande studie van het Planbureau. Een studie die ons inzicht moet geven in de omvang van de uitdaging op de lange termijn.

Ongerustheid bij de Europeanen

Uit een enquête van Eurostat uit 1993 blijkt dat zes op tien Europeanen zich zorgen maken over hun oude dag. Dat bewijst het belang van dit debat, ook in de ogen van de publieke opinie. Ook al is er voor de huidige generaties actieven nog geen probleem, toch is het voor het beleid uiterst belangrijk om vooruit te zien, tot verder in de volgende eeuw. Solidariteit met de komende generaties dwingt ons daartoe.

De solidariteit behouden

Hoe kunnen wij de solidariteit tussen generaties enerzijds en tussen lagen van de bevolking anderzijds in stand houden? Dat moet één van de hamvragen zijn in de discussie. Solidariteit vormt immers de basis van ons socialezekerheidssysteem, dat een zo breed mogelijke laag van de bevolking moet betrekken.

Het pensioensysteem als kern van de Sociale Zekerheid

Met het pensioensysteem zitten wij ook in het hart van ons socialezekerheidssysteem. Volgens studies van de Europese Commissie gingen in 1995 niet minder dan 42 procent van de budgetten voor sociale bescherming naar de pensioenen. Het gaat hierbij om niet minder dan 12 procent van het Europees BBP. Bij een ongewijzigd beleid zullen de pensioenuitgaven in 15 landen die nu de Europese Unie uitmaken tussen 1995 en 2030 in verhouding tot het BBP met 3 tot 4 procentpunten stijgen. Tussen 1995 en 2025 zal het aantal actieven met meer dan 13 miljoen afnemen, terwijl het aantal gepensioneerde volwassenen met 37 miljoen toeneemt.

De vergrijzing brengt ook nieuwe behoeften met zich mee

We moeten in deze discussie echter niet alleen kijken naar de vergrijzing. Het gaat hem immers niet alleen om het feit dat steeds maar minder actieven moeten opkomen voor een steeds maar groeiende groep van ouderen. Het gaat daarbij ten tweede ook om de vraag hoe we kunnen tegemoetkomen aan de nieuwe noden die zich voor deze groeiende groep van mensen stellen: op het vlak van de gezondheidszorgen, op het vlak van de sociale dienstverlening en de opvang, op het vlak van de vrije tijd. Ten derde, en hiermee samenhangend, zijn er de veranderde samenlevingsstructuren. Steeds meer oude mensen komen alleen te zitten en wie eens in onze steden rond zich heen kijkt, stelt vast dat de ouderen in onze steden vereenzamen, bij gebrek aan sociaal netwerk.

Een veranderende arbeidsmarkt

Tot slot is er de veranderende arbeidsmarkt. Hierbij gaat het niet alleen om de vraag naar de flexibilisering van de pensioenleeftijd, de toekomstperspectieven van vervroegde pensioenstelsels of de vraag naar verhoging van de pensioenleeftijd. Het gaat ook over de pensioenrechten van werknemers met atypische contracten of onderbrekingen in hun loopbaan. Steeds meer mensen werken met deeltijdse of tijdelijke contracten. Hoe kunnen wij voor deze groeiende groep mensen zorgen dat zij op hun oude dag niet terugvallen op een minimuminkomen?

De discussie die wij hier willen voeren moet op verschillende niveaus worden gevoerd.

Op nationaal niveau de basisprincipes van de Sociale Zekerheid veilig stellen

Op nationaal vlak, zijn met de gezondmaking van de overheidsfinanciën, belangrijke stappen gezet om de toekomst van de Sociale Zekerheid veilig te stellen. De hervorming van de pensioenstelsels in de privé-sector werd door de ministers Willockx en Colla in goede banen geleid en betekent op middellange termijn een versterking van de effectiviteit van ons systeem, zonder dat er aan de basisprincipes werd getornd: solidariteit en herverdeling.

Op Europees niveau het fiscaal en sociaal beleid van de lidstaten coördineren

Voor de lange termijn moeten we ook aandacht hebben voor de discussie op het Europese niveau. De voltooiing van de monetaire unie en de noodzakelijke coördinatie van het economische en budgettaire beleid moet de Lidstaten ook aanzetten om werk te maken van coördinatie van het beleid van de Lidstaten inzake fiscaliteit en inzake financiering en organisatie van de Sociale Zekerheid.

Verschillende rapporten bestaan...

De Europese commissie heeft inmiddels verschillende werknota's afgeleverd waarin het probleem in al zijn omvang wordt gesteld. Van recente datum is de mededeling over de modernisering en de verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie en het Groenboek over de aanvullende pensioenstelsels. Het Europese Parlement heeft het afgelopen jaar niet minder dan vier verslagen opgesteld die ingaan op de problematiek, die ons vandaag bezig houdt. Ik beveel de mensen de lectuur van deze rapporten aan.

... en tonen de verscheidenheid van de systemen

Op Europees niveau worden we geconfronteerd met de grote verschillen in de financieringsmethoden en de organisatie van de stelsels en tegelijkertijd met de noodzaak om coördinatiemechanismen uit te denken om de financiering ervan leefbaar te maken eenmaal dat het monetair en economisch beleid gezamenlijk gevoerd wordt. Het is de opdracht van de Unie te komen tot een wederzijdse aanpassing van sociale spelregels in de richting van de vooruitgang. Dit stond zo in het Verdrag van Rome, dit staat zo in het Verdrag van Amsterdam. Dat moet in de toekomst de meerwaarde betekenen die Europa te bieden heeft in de discussie over sociale bescherming.

De Europese Commissie kiest voor het behoud van het repartitiesysteem

Er wordt ook op Europees niveau gediscussieerd over de voor- en nadelen van de verschillende financieringsmethoden voor de pensioenstelsels. Zowel de Europese Commissie als het Europees Parlement komen tot de conclusie dat zowel kapitalisatie- als repartiestelsels hun specifieke waarde hebben. Bij repartitie ligt de nadruk op de solidariteit tussen de generaties en de noodzaak om zoveel mogelijk te streven naar sociale samenhang. Bij kapitalisatie gaat het om individuele pensioenopbouw en komt de financiering minder in het gedrang bij omkering van de bevolkingspiramide en dankzij de lage inflatie. De Europese Commissie komt nochtans tot de bevinding dat een grootschalige overgang van repartitie naar kapitaalvorming niet realistisch is en dat men zich moet concentreren op de houdbaarheid van de openbare omslagregelingen.

Vier basisprincipes voor het Europees beleid

Sociale solidariteit - tussen generaties enerzijds, tussen de verschillende inkomensgroepen anderzijds - als basis van ons pensioenstelsel. Mensen zekerheid geven op genot van verworven rechten. De eigenheid en specificiteit van de verschillende systemen respecteren. Streven naar sociale vooruitgang. Dat zijn de vier basisprincipes waarop een Europees beleid moet gestoeld zijn. Dat moeten ook de basiswaarden zijn, die het uitgangspunt moeten vormen voor de discussie die we vandaag en morgen zullen voeren.

Bibliografie :

“Herverdeling van de arbeid, vrije tijd en inkomen: een maatschappelijk project van zelfgekozen tijd”, VUB-lezingencyclus, 27 maart 1995

“De Luxemburgse wijn was geen grand cru. Bedenkingen bij de Europese Top voor werkgelegenheid”, Vlaams Marxistisch Tijdschrift, december 1997, blz. 29-37

“Nécessités et possibilités d'une politique sociale européenne. Historique et avenir de l'Europe sociale”, Institut Supérieur de l'Action Sociale, Université Charles de Gaulle, Lille III, avril 1997

“Grensarbeid, barometer voor de Europese integratie”, Interparlementaire Benelux-Raad, 15 mai 1998

“Werk en Gelijke Kansen: een onvoltooide Europese symfonie”, Mores, september 1998



Le modèle de prévision démographique de l'Institut national de Statistique

Het demografisch model van het Nationaal Instituut voor de Statistiek

Luc LEBRUN

Responsable du Bureau des méthodes de coordination,
Institut national de Statistique
Verantwoordelijke Bureau Methoden en Coördinatie,
Nationaal Instituut voor de Statistiek

Samenvatting

De bevolkingsvooruitzichten komen bovenop talrijke sociaal-economische vooruitzichten. Zij beantwoorden aan verschillende internationale, nationale, openbare, wetenschappelijke en particuliere behoeften. Hoewel de toekomstige ontwikkeling van het sterftecijfer tamelijk goed gevat kan worden, is dit niet het geval voor de vruchtbaarheid en de migraties. Hoe verder men wil vooruitzien, hoe groter de onzekerheid wordt, vooral voor de jongeren en de bevolking op actieve leeftijd. Het NIS-model geeft jaarlijkse vooruitzichten, per geslacht, leeftijd en gewest. Met uitzondering van de externe immigratie, die uitgedrukt wordt in absolute termen, worden alle hypothesen geformuleerd in termen van waarschijnlijkheid van gebeurtenissen, die op de bevolking worden toegepast. Het onderzoek van vroegere vooruitzichten toont de relatieve sterkte van de resultaten, vooral wat de leeftijdsstructuur betreft.

Résumé

Les prévisions démographiques viennent en amont de nombreuses prévisions socio-économiques. Elles répondent à des demandes diverses internationales, nationales, publiques, scientifiques et privées. Si l'évolution future de la mortalité peut être assez bien saisie, il n'en est pas de même pour la fécondité et les migrations. Plus l'horizon est éloigné, plus l'incertitude des prévisions grandit, particulièrement pour la population jeune et la population d'âge actif. Le modèle de l'INS fournit des prévisions annuelles, par sexe, âge et région. A l'exception des immigrations externes exprimées en termes absolus, toutes les hypothèses sont formulées en terme de probabilités d'événements à appliquer à la population. L'examen des perspectives antérieures montre la relative robustesse des résultats, surtout en terme de structure d'âge.

Le modèle de prévision démographique de l'Institut national de Statistique

A. Objectifs assignés à un modèle de prévision de la population

En amont des prévisions socio-économiques, ...

Elaborées en collaboration étroite avec le Bureau fédéral du Plan, les prévisions démographiques viennent en amont des autres prévisions socio-démographiques vu l'importance, pour celles-ci, de l'évolution de la structure de la population.

... les prévisions de population visent à répondre à des demandes très diverses

Les prévisions de population doivent répondre à diverses demandes d'organismes publics tant internationaux comme l'ONU, l'OCDE, EUROSTAT que nationaux comme en premier lieu le Bureau fédéral du Plan, des milieux scientifiques ou privés.

Ces demandes portent sur des niveaux spatiaux allant du pays, pour l'ONU par exemple, à la commune - ainsi la population âgée de telle commune justifiera-t-elle la création d'une maison de repos?

Elles se présentent avec un plus ou moins grand degré d'exigence sur le niveau de vraisemblance, afin de connaître l'avenir avec la plus grande vraisemblance, mais aussi les marges du possible de ces évolutions, et être certain que les paramètres recherchés, comme par exemple la proportion de personnes âgées, se cantonneront entre telles valeurs maximales et minimales.

A cet effet, un outil a été créé pour fournir un jeu cohérent de perspectives de population

Pour répondre à ces demandes, un outil a été créé qui permet d'élaborer un jeu de perspectives de population qui se veut cohérent. Il est composé d'un scénario central défini comme l'évolution la plus vraisemblable de la population, encadré de divers scénarios destinés à connaître ses marges.

Les prévisions de la population sont donc en amont de toutes les autres prévisions socio-économiques dès lors qu'elles font intervenir la structure de la population: sécurité sociale, enseignement, consommation de biens non-durables et de biens durables, comme le logement - facteur important de l'aménagement du territoire, la consommation de ces derniers étant souvent liée davantage aux ménages qu'aux personnes.

B. Limites et statut des prévisions

Plus l'horizon est éloigné, plus l'incertitude des prévisions grandit ...

L'avenir n'est inscrit nulle part. Plus on s'éloigne du moment présent, plus les incertitudes sont grandes. Les incertitudes dépendent aussi des facteurs explicatifs des prévisions de population, certains étant mieux connus et plus prévisibles que d'autres. Ainsi, l'évolution de la mortalité peut être approchée avec une précision assez grande. L'évolution des migrations, dépendantes d'éventuelles décisions politiques qui peuvent avoir des effets considérables, est plus difficile à cerner.

... et frappe davantage certains sous-groupes

Les incidences des choix de facteurs sont donc variables sur les prévisions dans leur globalité et sur les sous-ensembles de la population que nous allons prévoir. La mortalité est assez bien connue: on peut prévoir avec une assez grande certitude la population âgée, non influencée à horizon de 50 ans par la natalité et modérément par les migrations. *A contrario*, la population jeune et la population d'âge actif ne seront pas prévues avec autant de précision.

De la prévision à la perspective et aux scénarios encadrants

Le scénario central à relativement court terme peut être considéré comme une véritable prévision de la population. A plus long terme, l'incertitude du scénario central grandit: nous l'appellerons alors perspective. Les scénarios encadrants, davantage testés pour montrer la sensibilité des résultats à certaines modifications d'hypothèses, sont de purs scénarios mettant en évidence les marges du possible par rapport au scénario central.

C. Structure du modèle et options générales de l'exercice 1995-2050

L'unité est la personne

L'unité statistique est la personne. Les prévisions de ménages seraient très intéressantes et sont envisagées, mais l'exercice est difficile et n'a jusqu'à présent pas encore trouvé de solution satisfaisante. Sont prises en compte les personnes résidant en Belgique, toutes nationalités confondues.

L'exercice part de l'observation au 1er janvier 1995 et a pour horizon le 1er janvier 2051

L'exercice est basé sur la structure de la population observée au 1er janvier 1995. Il prévoit la population année par année jusqu'au 1er janvier 2051 (ou 31 décembre 2050, ce qui est statistiquement équivalent).

Il fixe des hypothèses pour chacun des quatre grands mouvements de la population

Les facteurs déterminant l'évolution de la population sont bien connus: naissances, décès, émigrations et immigrations internationales et migrations interrégionales puisque cet exercice est élaboré au niveau de la région.

Le modèle fonctionne par sexe, année d'âge, région et nationalité ...

Les calculs sont faits par sexe, par année d'âge, par région, par grands groupes de nationalités susceptibles d'avoir des comportements démographiques différents aussi en matière de migrations.

... fournissant des résultats année par année

Les calculs sont effectués sur une base matricielle, en APL-PC. Les diverses dimensions précitées sont croisées. Les itérations successives produisent des résultats année par année au 31 décembre (ou 1er janvier de l'année suivante).

Les hypothèses sont formulées en terme de probabilités ...

Les hypothèses pour les quatre facteurs démographiques cités précédemment - natalité, mortalité, migrations intérieures et migrations extérieures - sont formulées en termes de probabilités, de "chances" de l'événement appliquées à la population en fonction de sa structure d'âge et de sexe. Pour la fécondité, on retient le nombre moyen d'enfants par femme que l'on traduit en fécondité par âge et l'on applique cette probabilité par âge à la structure par âge de la population féminine. De même, en matière de mortalité, on applique des probabilités de décès à la population en fonction de sa structure d'âge et de sexe.

En matière de migrations, et ceci est peut-être plus original, on travaille de la même manière pour les émigrations: on applique une probabilité d'émigrer à la population résidente, et ce aussi bien pour les émigrations extérieures que pour les émigrations intérieures. Les émigrations intérieures sont un mouvement de chacune des trois régions vers les deux autres. Les immigrations intérieures d'une région sont la résultante des émigrations des deux autres régions vers cette région là.

... sauf en matière d'immigrations extérieures

Cette procédure de probabilités n'est cependant pas retenue pour les immigrations en provenance de l'étranger, car là on ne dispose pas d'une population soumise au risque. Celle-ci englobe la population mondiale non utilisable en tant que telle et les facteurs justifiant l'immigration sont mal connus, d'autant qu'ils sont fortement soumis aux décisions politiques possibles. Les hypothèses en matière d'immigrations extérieures sont faites en termes absolus.

Pour chaque mouvement, on retient trois hypothèses

Pour chacun de ces mouvements, il y a trois hypothèses: une hypothèse centrale considérée comme la plus vraisemblable qui va servir à la construction du scénario central des prévisions de population, et deux hypothèses encadrantes considérées comme les limites du possible, symétriques en plus et en moins ou asymétriques selon le mouvement.

Les scénarios

S'il y a trois hypothèses pour chacun des quatre mouvements, leur combinaison pourrait donner un grand nombre de scénarios. Seuls sont retenus:

- le scénario dit de référence qui intègre l'hypothèse centrale de chacun des mouvements;
- huit scénarios simples qui font varier à la baisse ou à la hausse isolément chacun des quatre mouvements, ceci permettant de tester l'incidence des variations limites de ces mouvements;
- deux scénarios extrêmes en termes de volume de la population qui combinent les variations des paramètres allant dans le même sens, soit à la hausse soit à la baisse de la population;
- et un scénario de population fermée, c'est-à-dire sans aucune migration ni entre régions ni avec l'étranger, tout le monde restant en place, ce qui est différent d'un bilan migratoire nul. Ce dernier scénario de population fermée a une incidence considérable sur le vieillissement de la population et mérite d'être examiné sous cet angle là.

D. La fiabilité des perspectives

Perspectives et observations de population totale: parfois des surprises

Lorsque l'on confronte les perspectives de population que nous avons réalisées depuis 1976 (exercices 1976-2000, 1981-2025, 1988-2040, 1992-2050, 1995-2050) à l'évolution réelle de la population totale, après un comportement satisfaisant, de fortes divergences se sont manifestées pour les trois premières d'entre elles à partir de l'année 1988 en raison d'une variation inattendue des mouvements migratoires avec l'étranger. Ceci montre qu'en matière de perspectives, on n'est jamais à l'abri de ce genre d'incident. Les deux derniers exercices de prévision, et particulièrement l'exercice 1995-2050, pour lequel cependant on n'a encore que trois années d'observation de comparaison, sont proches de la réalité.

Importance relative des grands groupes d'âge dans les perspectives récentes: une assez grande robustesse

Une autre analyse intéressante est la comparaison, entre ces différents jeux de prévisions de population élaborés dans le passé, de leurs estimations d'évolution à long terme dans le futur de la population par grands groupes d'âge (moins de 20 ans, 20 à 59 ans, 60 ans et plus), exprimées en pour-cent de la population totale. Pour la Sécurité sociale, par exemple, il est en effet au moins aussi important d'avoir les rapports entre les grands groupes d'âge que la population globale, parce que beaucoup d'enjeux s'y expriment en terme de ces rapports justement. On constate que pour toutes ces prévisions de population, les écarts entre elles, pour ce qui est des parts relatives des trois grands groupes d'âge précités, ne divergent pas de plus de deux points de la population totale. Cet aspect des perspectives paraît donc assez robuste.

E. Les "perspectives pour les perspectives"

D'autres types de perspectives

Comme annoncé par Monsieur Bogaert, nous avons un programme de travail envisageant d'autres exercices. Généralement et notamment dans les milieux internationaux, vu une relative stabilité des paramètres démographiques, il est considéré comme suffisant de revoir les prévisions tous les trois ans. Mais nous projettons dans les années intermédiaires d'entrer plus en détail dans la dimension spatiale belge, en effectuant des prévisions au niveau des arrondissements - ce que nous faisons dans le passé mais que nous n'avons pas eu les moyens de réaliser cette fois-ci - et d'autre part, d'aborder la dimension du ménage intéressante pour de nombreux usages également.

Un exercice d'analyse sub-régionale et d'actualisation au 1er janvier 1999 est mené dans le courant de l'année 1999

Ce programme n'a pu être démarré aussi tôt qu'envisagé, faute de moyens. Un exercice d'analyse au niveau des arrondissements et d'actualisation de l'exercice précédent a été lancé début 1999. Il sera basé sur la population au 1er janvier 1999.

Bibliographie (perspectives les plus récentes):

Institut national de Statistique, "*Perspectives de population 1976-2000*", Bruxelles, 1979

Institut national de Statistique, "*Perspectives de population 1981-2025*", Bruxelles, 1985

Institut national de Statistique, "*Perspectives de population 1988-2040*", Bruxelles, 1989

Institut national de Statistique, "*Perspectives de population 1992-2050*", Bruxelles, 1993

Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, en collaboration avec la communauté scientifique, "*Perspectives de population 1995-2050*", Bruxelles, 1996



De vruchtbaarheid in de demografische projecties

La fécondité dans les projections démographiques

Ron LESTHAEGHE
Hoogleraar,
Professeur,
Vrije Universiteit Brussel

Samenvatting

De tot 1960 geboren vrouwen hadden de neiging de geboorten, die zij hadden uitgesteld, op latere leeftijd wel te hebben. Voor de na 1960 geboren vrouwen lijkt dit niet meer het geval te zijn. De jongere vrouwen zouden minder geneigd zijn de eerste geboorte uit te stellen, waardoor de vruchtbaarheid tot 2010 gehandhaafd zou blijven. Niettemin zal het aantal geboorten dalen, omdat de generaties, die tot de leeftijd van het moederschap komen, kleiner zijn. De vruchtbaarheid in Vlaanderen ligt momenteel lager dan die in bijna gans Wallonië, terwijl de levensduur er langer is. Vlaanderen zal aldus een gevoeliger vergrijzing kennen.

Résumé

Les femmes nées jusqu'en 1960 avaient tendance à avoir effectivement à des âges plus élevés les naissances qu'elles avaient postposées. Il semble que ce ne soit plus le cas pour les femmes nées après 1960. Les femmes plus jeunes devraient avoir moins tendance que leurs aînées à postposer la première naissance, ce qui devrait soutenir la fécondité jusque 2010. Néanmoins, le nombre de naissances va diminuer, car les générations arrivant en âge de maternité sont moins importantes. La fécondité de la Flandre est à présent plus faible que celle de la quasi-entière de la Wallonie, alors même que la durée de vie est plus longue en Flandre. Il faut donc s'attendre à un vieillissement de la population plus sensible en Flandre.

De vruchtbaarheid in de demografische projecties

A. Ontwikkeling van de vruchtbaarheid

1. Later en lager

Vruchtbaarheid gecombineerd met mortaliteit

Vruchtbaarheid is in demografische projecties een belangrijke factor. Er is een wet in de demografie die luidt dat de combinatie van een bepaalde levensverwachting met een bepaald niveau van vruchtbaarheid leidt tot een unieke leeftijdssamenstelling. De proporties in de verschillende leeftijdsklassen die met deze combinatie overeenstemmen zijn dan gemakkelijk te berekenen.

Van 'vergrijzing' naar 'ontgroening'

Indien de levensverwachting evolueert van 75 jaar naar 85 jaar binnen een regime van exacte generatievervanging (d.w.z. 2 kinderen), dan zullen de 20 procent 60-plussers die we in 1990 in België hadden, gradueel evolueren naar 29 procent. Dit is nog een vrij haalbare kaart. We bevinden ons de laatste 20 jaar echter niet meer in een regime van exacte generatievervanging, maar in een regime van veel lagere vruchtbaarheid. De combinatie van die langere levensverwachting met een vruchtbaarheid van slechts 1,5 kinderen, geeft 11 procentpunten extra meer 60-plussers. Het fenomeen dat we hier onderkennen is niet alleen dit van de 'vergrijzing' maar van de 'ontgroening': de verdunning aan de basis van de bevolkingspiramide.

2. Volledige of gedeeltelijke recuperatie?

Uitstellen...

Uit de analyse van de werkgroep m.b.t. de projectie van de vruchtbaarheid blijkt dat de generatie vrouwen, geboren in 1960, hun vruchtbaarheid verschoven naar een oudere leeftijd t.o.v. de vrouwen geboren in 1950. Deze uitstelbeweging werd bijna volledig gerecupereerd op latere leeftijd. De generaties vrouwen geboren in 1965 en 1970 hebben een steeds later patroon van vruchtbaarheid, en volledige recuperatie op latere leeftijden wordt steeds minder waarschijnlijk.

... en (gedeeltelijk) recupereren

De kernvraag i.v.m. de vruchtbaarheid in de projecties was: in welke mate kunnen zij nog recupereren wat zij op jongere leeftijd niet hebben kunnen realiseren? De scenario's gaan uit van een aantal recuperatiemogelijkheden voor de generaties geboren in '50, '60, '65 (met een gedeeltelijke geschiedenis), en '70 (die heel cruciaal wordt om de verdere projecties door te trekken). Enerzijds wordt er uitgegaan van een recuperatie van 100 procent voor de jongste generaties, wat aanleiding geeft tot het meest optimistische scenario die in de projecties is weerhouden. Anderzijds kan verondersteld worden dat slechts de helft van het uitstelgedrag op jongere leeftijden gerecupereerd wordt op oudere leeftijden, wat aanleiding gegeven heeft tot de lagere variante in de bevolkingsvoorzichten. De middenvariant is de lijn tussen deze twee.

3. Langetermijnvertaling naar totale vruchtbaarheidscijfers

Als dit alles in een 'totaal vruchtbaarheidscijfer' (TVC) vertaald wordt, een oefening die in nauwe samenwerking met Paul Willems werd uitgevoerd, dan is het TVC in het referentiescenario 1,75; het optimistische scenario brengt het terug naar 1,90 en het pessimistische houdt het op 1,60 kinderen.

*Een stijgend vruchtbaarheids-
cijfer tot 2010*

Merkwaardig is dat het totale vruchtbaarheidscijfer van nu tot het jaar 2010 zou stijgen. Het fenomeen dat hierachter schuilt, houdt in dat op een bepaald ogenblik verondersteld wordt dat de jongste generaties, die minder dan 25 jaar zijn, niet nog eens verder zouden uitstellen dan de generatie die nu tussen 25 en 30 jaar is. Hierdoor krijgt men een 'opstoot' van de waarden. Ik vrees dat wij - kijkend naar de economische en sociologische verklaringen van de vruchtbaarheid die sommige theorieën naar voor brengen - geen reden hebben om optimistisch te zijn, ook niet binnen de volgende twintig jaar.

4. Toch een dalend aantal geboorten

*Hogere vruchtbaarheid maar
toch minder geboorten*

Ondanks dat het totaal vruchtbaarheidscijfer op middellange termijn nog tot 1,7 kan evolueren - wat niét zeker is - zal deze evolutie geen aanleiding geven tot een toename van het aantal geboorten. Zowel in het scenario van lage vruchtbaarheid als in het referentiescenario, de enige twee die ik hier wil bekijken - de optimistische schijnt me te onrealistisch - krimpt het aantal geboorten stelselmatig. De reden daartoe is dat de babyboomgeneratie, geboren in de jaren '60, nu het reproductief interval aan het verlaten is. De "echo" van die generatie is voorbij. Kleinere generaties geboren na '70 komen nu in aanmerking, en zelfs met gelijkblijvende vruchtbaarheid zal dat nog aanleiding geven tot dalende aantallen geboorten. Het zijn tenslotte die aantallen geboorten die in alle verdere berekeningen van vandaag en morgen van belang zullen zijn. De vraag is: zou de recrutering aan de voet van de piramide het centrale dan wel het lage vruchtbaarheidsscenario volgen? Indien zij het lage scenario volgt, dan zakken wij tot circa 100.000 geboorten per jaar vanaf het jaar 2010 en tot onder de 100.000 geboorten na het jaar 2020.

B. Geografische vruchtbaarheidsverschillen

België zou België niet zijn indien we geen frappante verschillen in regionale vruchtbaarheid zouden hebben.

1. De index van de algemene vruchtbaarheid

*Sterke vergrijzing in Vlaanderen,
minder in Wallonië*

Dank zij mijn medewerker Patrick Deboosere van het Steunpunt Demografie, kennen we de laatste geografische details van de vruchtbaarheid in België. Een indexcijfer werd geconstrueerd dat de verhouding maakt qua algemene vruchtbaarheid tussen het geobserveerde aantal geboorten in een gemeente en het verwachte aantal dat zou bereikt worden indien de vrouwelijke bevolking naar leeftijd de leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers van het Rijk zouden hebben. De vrouwen van alle gemeenten zijn dus gewogen met de vruchtbaarheid van het

rijk en dat geeft een verwacht aantal geboorten indien de Rijksvruchtbaarheid in elk van die gemeenten zou gelden. De relatie tussen het aantal geobserveerde en verwachte geboorten is op kaart gebracht. Het is zeer opvallend dat Vlaanderen de lagere vruchtbaarheidszones bevat terwijl in Wallonië de vruchtbaarheid hoger ligt (met uitzondering van de provincie Henegouwen en een deel van Luik). Indien dit gecombineerd wordt met de regionale mortaliteitsverschillen, waarbij de verwachte levensduur in Wallonië aanzienlijk lager is dan in Vlaanderen, dan weten we dat er in Wallonië op lange termijn minder veroudering zal optreden. De langere levensduur en de lagere vruchtbaarheid in Vlaanderen zal de maximale veroudering opleveren.

Terloops gezegd, in de scenario's van het NIS en het FPB, zijn er wel scenario's die maximale of minimale populaties opleveren maar geen scenario's van maximale of minimale veroudering, wat nochtans voor de oefening van vandaag belangrijk zou zijn.

2. Vruchtbaarheid binnen of buiten het huwelijk

Ook de componenten van de vruchtbaarheid - wettelijk of buitenechtelijk - geven regionale verschillen weer.

Vlaamse vruchtbaarheid binnen het huwelijk...

Een indirecte gestandaardiseerde index wordt op analoge wijze bekomen maar men maakt nu gebruik van de wettelijke geboorten die gerelateerd worden aan de verwachte wettelijke geboorten indien alleen de gehuwde vrouwen de vruchtbaarheid van het rijk zouden hebben. Ook hiermee komen we grotendeels tot de vaststelling dat Wallonië een hogere vruchtbaarheid vertoont, behalve wat betreft Antwerpen en Brussel omwille van de hoge vruchtbaarheid van hun allochtonen.

... versus Waalse buitenechtelijke vruchtbaarheid

Ook de buitenechtelijke geboorten moeten in rekening worden gebracht. Deze buitenechtelijke vruchtbaarheid is een stevigere ondersteuning van de algemene vruchtbaarheid in Wallonië. In Vlaanderen wordt de vruchtbaarheid voor het grootste deel nog binnen het huwelijk gesitueerd.

Besluit: sterke vergrijzing in Vlaanderen maar veranderende gezinsstructuren in Wallonië

De algemene conclusie hierbij is dat de paden voor Vlaanderen en Wallonië zoals ze zich nu onderscheiden inderdaad heel duidelijk verschillend zijn. Vlaanderen kan gebruik maken van een betere verwachte levensduur. Daarentegen heeft zij een aanzienlijke lagere vruchtbaarheid die hoofdzakelijk een aangelegenheid van het klassiek huwelijk blijft. Wallonië combineert minder goede mortaliteitscijfers met een hogere vruchtbaarheid die zich in een niet onaanzienlijke mate situeert bij cohabitanten. Maar als prijs zal Wallonië dan ook, binnen haar sociale structuren en binnen haar huishoudensstructuren moeten rekening houden met een aanzienlijk sterkere toename van eenoudergezinnen, die meestal door vrouwen zullen geleid worden, of van gereconstitueerde gezinnen die voortspruiten uit samenwonenden met kinderen. De gezinsstructuur van Wallonië zal derhalve andere kenmerken vertonen dan deze van Vlaanderen.

Bibliografie:

MERENNE B., VAN DER HAEGEN H., VAN HECKE E., "*België ruimtelijk doorgelicht*", Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, Brussel, 1998, blz. 16-66

Nationaal Instituut voor de Statistiek, Federaal Planbureau, in samenwerking met de wetenschappelijke gemeenschap, "*Bevolkingsvooruitzichten 1995-2050*", NIS, Brussel, 1996 - blz. 37-56

DEBOOSERE P., LESTHAEGHE R., SURKYN J., BOULANGER P.-M., LAMBERT A., "*Huishoudens en gezinnen*", Volkstellingsmonografie nr. 4, Nationaal Instituut voor de Statistiek, Brussel, 1997



Recente evoluties van mortaliteit en levensverwachting

Evolutions récentes en matière de mortalité et d'espérance de vie

Francis CAPET

Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid - Louis Pasteur, Dienst Epidemiologie, Centrum voor Operationele Onderzoek Volksgezondheid

Institut scientifique de la Santé publique - Louis Pasteur, Service d'Epidémiologie, Centre de Recherche Opérationnelle en Santé Publique

Samenvatting

De evolutie van de levensverwachting bij de geboorte werd sterk beïnvloed door de daling van de kindersterfte, maar ook op hogere leeftijden is de levensverwachting gestegen. Het sterftecijfer is in Wallonië veel hoger dan in Vlaanderen en het verschil lijkt nog groter te worden. Tussen Vlaanderen en Brussel is het verschil niet zo groot. Het sterftecijfer is bij vrouwen lager dan bij mannen maar het vertoont dezelfde regionale en evolutieverschillen. Drie doodsoorzaken verklaren 33 procent van de overlijdens bij mannen en 26 procent van de overlijdens bij vrouwen. Analyse en vooruitzichten terzake zijn moeilijk omdat zij afhangen van de codering en de opstelling van de overlijdensberichten, van onverwachte ontwikkelingen, van gedragingen en van het gezondheidsbeleid.

Résumé

L'évolution de l'espérance de vie à la naissance a été fort conditionnée par la baisse de la mortalité infantile, mais l'espérance de vie aux âges élevés est aussi en hausse. La mortalité est bien supérieure en Wallonie par rapport à la Flandre, et l'écart a tendance à se creuser davantage. Entre la Flandre et Bruxelles, la différence n'est pas si grande. La mortalité des femmes est inférieure à celle des hommes, mais elle connaît les mêmes différences régionales et d'évolution. Trois causes expliquent 33 pour-cent des décès des hommes, 26 pour-cent des décès des femmes. L'analyse et la prévision en sont difficiles car dépendantes du codage et de la rédaction des certificats de décès, d'évolutions inattendues, des comportements et de la politique de santé.

Recente evoluties van mortaliteit en levensverwachting

A. Statistieken

De meeste gegevens die hier getoond zullen worden komen uit de Belgische overlijdensstatistieken tot en met 1989 (op het NIS zijn reeds gegevens tot 1992 beschikbaar). Vergeleken met onze buurlanden loopt België nogal wat achter wat de oorzaak-specifieke overlijdensstatistieken betreft. Dit heeft o.a. te maken met de defederalisering van het coderen van de doodsoorzaken op de overlijdenscertificaten en het inbrengen daarvan. De Vlaamse Gemeenschap is klaar met de overlijdensstatistieken per doodsoorzaak tot 1996 voor residenten van het Vlaams Gewest, maar de overlijdens van Vlaamse residenten in andere Gewesten ontbreken in het bestand. Het merendeel betreft in het Frans gecertificeerde overlijdens in Brussel. Daarom worden die recente Vlaamse gegevens hier niet gebruikt. Er bestaat een reële hoop dat de achterstand in de overlijdensstatistieken spoedig ingehaald wordt.

B. Statistische methoden

Deze uiteenzetting wil vooral illustratief zijn in die zin dat de voorgestelde gegevens niet allemaal aan de basis liggen van de projectieberekeningen. Maar met deze problematiek werd wel rekening gehouden in de voorbereidende werkgroepen, in de mate dat de projecties van de sterftetekansen in de verschillende scenario's voor elke leeftijd afzonderlijk berekend werden. Voor de geografische verschillen werd enkel het gewestelijk niveau weerhouden wat meer praktisch is en ook meer relevant naar het beleid toe.

De sterftecijfers kunnen op verschillende manieren voorgesteld worden.

Leeftijdsgestandaardiseerde sterftecijfers

De evolutie van de levensverwachting bij de geboorte is zeer gevoelig aan variaties in sterfte op jongere leeftijd, waarvan de kindersterfte een belangrijk deel uitmaakt. Een verhoogde levensverwachting bij de geboorte betekent niet noodzakelijk een verhoging van de veroudering. Daarvoor moeten we kijken naar de levensverwachting op oudere leeftijd, die trouwens ook gestegen is.

Verloren aantal potentiële levensjaren (VPJ-cijfer)

Men kan ook de sterfte benaderen met het VPJ-cijfer, wat de som is van de verloren potentiële levensjaren. Dit cijfer werd berekend tussen 1 en 69 jaar, op die manier kan de invloed van de kindersterfte uitgeschakeld worden en kan men toch de impact van de specifieke doodsoorzaken illustreren.

C. Evolutie in de sterftcijfers

1. Regionale verschillen in de sterftcijfers

Hogere sterftcijfers in Wallonië

Er zijn wel merkbare regionale verschillen op te tekenen in de leeftijdsverwachting. Laten we echter niet overgaan tot interpretatie van deze verschillen omdat bvb. migraties een rol spelen in de hogere leeftijden, vooral in Brussel.

De leeftijdsgestandaardiseerde sterftcijfers voor de laatste beschikbare tien jaar liggen duidelijk hoger in Wallonië. Tussen Vlaanderen en Brussel is het verschil zo groot niet. De sterftcijfers liggen lager voor vrouwen maar de evolutie is dezelfde en het verschil tussen de gewesten eveneens.

Er bestaan dus merkbaar regionale verschillen in de sterftcijfers. Tussen de jaren 1980 en 1989 zijn deze verschillen niet verminderd, integendeel.

De verschillen worden groter met de tijd

De ratio's sterften Wallonië/sterften Vlaanderen tonen aan dat de sterfte 25 procent hoger ligt in Wallonië en het verschil is over de laatste 10 jaar gestegen. De huidige waarden en ook de trends liggen ongunstiger in Wallonië dan in Vlaanderen, maar de verschillen zijn nog meer uitgesproken tussen de arrondissementen, waar enkele aanhoudende 'zwarte vlekken' op de kaart te zien zijn, zowel wat de actuele cijfers betreft, als voor de recente trends. Uit VPI-cijfers geconstrueerd door de ULB voor de laatste vijf jaar blijkt dat, indien ook rekening gehouden zou worden met de kindersterfte, de verschillen nog groter zijn. Deze verschillen betreffen niet enkel de huidige toestand maar ook de evolutie. Globaal gezien is er overal wel een winst geboekt, maar de kleinste vooruitgang is waar te nemen in de streken die nu al een hoger sterftcijfer kennen. Dit voor beide geslachten.

Hypothese van kleiner worden de verschillen

Dit blijkbaar groeiend verschil betekent echter niet noodzakelijk dat die verschillen zullen blijven groeien en dat de projecties fout zouden zijn, omdat ze berusten op de hypothese dat deze verschillen geleidelijk wegvallen. Een dergelijk beeld is immers ook mogelijk in een scenario waarin verschillende streken evoluties kennen die ongeveer gelijklopen maar niet gelijktijdig beginnen. Het is wel belangrijk deze regionale verschillen degelijk te onderzoeken bij elke nieuwe demografische prognose om na te gaan of deze hypothese nog geldig is.

2. Sterftcijfers per doodsoorzaak

Een zeer groot aantal doodsoorzaken

In de werkgroep leefde de idee om de projecties van de sterftcijfers per oorzaak te doen. Maar is dit wel mogelijk? Er zijn immers tal van doodsoorzaken: er zijn meer dan 6000 verschillende ICD-9 codes. De oorzaken bundelen in grote klassen heeft enkel zin als deze klassen de aandoeningen bevatten met gemeenschappelijke determinanten, en dus gemeenschappelijke preventie - en behandelingsmogelijkheden en ook gemeenschappelijke vooruitzichten. Dit is niet totaal onmogelijk en misschien zelfs zinvol, althans voor de jongere leeftijdsgroepen. Voor de oudere leeftijdsgroepen heeft men vaak te maken met sterften die te wijten zijn aan meerdere oorzaken. Na de leeftijd van 85 jaar is de diagnose van de doodsoorzaak vaak minder nauwkeurig.

Drie voornaamste doodsoorzaken verklaren een derde van de sterfgevallen in de verschillende leeftijdsgroepen

Bij de mannen hebben wij de drie voornaamste doodsoorzaken in elke leeftijdsgroep weergegeven. We kunnen 33 procent van alle sterften verklaren met telkens drie doodsoorzaken; dat is hoger in de jongere leeftijdsgroepen. Met het opzoeken van trends voor deze voornaamste doodsoorzaken zou men misschien tot een bijsturen van de projecties kunnen komen. Tot de leeftijd van 44 jaar blijven verkeersongevallen bij de drie eerste doodsoorzaken. Zelfmoord blijft zelfs tot 60 jarige leeftijd bij de drie eerste. Vanaf 45 tot 85 jaar blijft longkanker bij mannen een van de drie eerste oorzaken. Bij de vrouwen is er een analoog verschijnsel: 26 procent (in plaats van 33 procent) wordt door de drie eerste doodsoorzaken verklaard. Borstkanker neemt de plaats in van longkanker; voor het overige zijn de verklaringen analoog als bij de mannen.

3. Nog enkele evoluties inzake doodsoorzaken

De meest frequente doodsoorzaken met duidelijke gewestelijke verschillen

Na 1954 kenden ischemische hartziekten een piek met nadien een daling waarvan we niet weten hoe ver ze zal gaan. Zoals voor cerebrovasculaire sterften is er geen cohorte-effect, alleen maar een zuiver periode-effect. Ook hier zijn er duidelijke gewestelijke verschillen met hogere sterftecijfers voor Wallonië; Vlaanderen en Brussel lopen ongeveer gelijk.

Tot 69 jaar veroorzaken ook cerebrovasculaire aandoeningen een hoger sterftecijfer in het Waals gewest.

Over alle leeftijden heen is longkanker voor mannen de meest frequente kanker, die licht hoger is in Wallonië. Het gedrag van jongeren in dit verband ligt hier ook slechter. Bij vrouwen is er een stijgende trend van de longkanker, meer in Wallonië dan in Vlaanderen, maar toch vooral in Brussel.

Over verkeersongevallen kan men niet veel zeggen. Tussen '80 en nu is er een flinke daling waar te nemen, met toch een hogere sterfte in Wallonië, meestal op jonge leeftijd, wat zwaarder doorweegt.

Cirrhosen en chronische ziekten van de lever komen bij de eerste tien doodsoorzaken beneden 70 jaar voor. Dit ligt duidelijk hoger voor Wallonië en Brussel.

Het aantal zelfmoorden heeft een merkwaardige stijging gekend in de jaren '70 en '80; het is nu een beetje teruggevallen, maar stabiliseert zich boven het niveau van de jaren '50 en '60. Ook voor zelfmoord ligt het sterftecijfer duidelijk hoger in Wallonië en Brussel dan in het Vlaamse gewest.

D. Problemen inzake analyse en vooruitzichten

Codering en certificering

De betrouwbaarheid van de geregistreerde doodsoorzaak is niet 100 procent zeker. Zo is het mogelijk dat een deel van de hartinfarcten van de jaren '60-'70 voor een deel toe te schrijven was aan veranderingen in het coderen en certificeren van overlijdens. De laatste jaren is er veel verbetering gekomen in het coderen van de certificaten in België, maar er is nog geen controle op het certifiëren door de artsen die de overlijdens vaststellen.

Trends die ombuigen

Een ander probleem is dat een bepaalde trend over de laatste jaren niet noodzakelijk in dezelfde richting zal blijven gaan. Een aandoening kan bvb. slechts enkele leeftijdscohortes treffen ofwel heel de bevolking gedurende een bepaalde periode en daarna niet meer, ofwel een combinatie van beide. De analyse is daarom niet zo gemakkelijk.

Belang van het gezondheidsgedrag en het zorgensysteem

Daarbij komt nog dat een overlijden door een bepaalde doodsoorzaak vaak het gevolg is van een welbepaald gezondheidsgedrag en van de werking van het zorgensysteem over meerdere decennia. In dit kader is het veel interessanter de evolutie van de determinanten van de sterfte te bestuderen dan de uitkomst zelf.

Analyse van de determinanten

De impact van de evolutie van determinanten op toekomstige sterftecijfers is echter zeer verschillend per doodsoorzaak. Onder andere in Nederland werd een programma ontwikkeld om de impact van veranderingen in het gezondheidsgedrag (zoals roken bvb.) op de toekomstige sterftecijfers in te schatten, maar in België zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om dit programma te voeren.

Bibliografie (selectie):

AELVOET W., CAPET F., VANOVERLOOP J., "Gezondheidsindicatoren 1996", Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1998

CAPET F., SNACKEN R. - "Gezondheid in het Federale België en zijn Gemeenschappen - Gecommentarieerde situatieschets", Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, Uitgave 1993

DRIESKENS S., VAN OYEN H., TAFFOREAU J., VAN HECKE E., "Difference in mortality by socio-economic status", Arch Public Health 1994, 52:203-218

DRIESKENS S., QUATAERT P., TAFFOREAU J., VAN OYEN H., "Age Period Cohort model: trends in mortality from lung cancer in women, Belgium 1971-1990", Arch Public Health 1997, 55:99-117

LEVEQUE A., BERGHMANS L., DRAMAIX M., LAGASSE R., "La mortalité prématurée en Belgique (Région wallonne) en 1986: les années potentielles de vie perdues comme indicateur d'importance et de tendance (1976-1986)", Arch Public Health 1992, 50:141-157



La prise en compte des migrations internationales dans l'évolution future de la population en Belgique

De rol van de internationale migratie in de toekomstige evolutie van de Belgische bevolking

Michel POULAIN

Professeur - Hoogleraar,

GÉDAP - Centre d'étude de gestion démographique pour les administrations publiques, Université catholique de Louvain

Samenvatting

Ondanks de immigratiestop voor arbeidskrachten in 1974 zien wij sedert 1984 een netto instroom van buitenlanders met ongeveer 20.000, waarvan de helft uit de Europese Unie afkomstig is. Het migratiesaldo van Belgen is negatief, nl. ongeveer 10.000. Doordat de wetten Gol en Wathelet het aantal naturalisaties aanzienlijk hebben doen toenemen, blijft het totaal van de buitenlandse bevolking tamelijk stabiel; dit onderstreept de relatieve waarde van de bevolkingsvooruitzichten per nationaliteit. Het centrale scenario van de vooruitzichten behoudt de huidige trends inzake het aantal immigranten en mogelijke emigratieratio's. Op termijn dragen de immigranten niet bij tot de verjonging van de bevolking daar, hoewel het bij hun intrede vooral om jongeren gaat, zij hier oud worden.

Résumé

Malgré l'arrêt de l'immigration de main d'oeuvre en 1974, on observe une entrée nette d'étrangers depuis 1984, de l'ordre de 20.000 dont la moitié provient de l'Union européenne. Le solde des migrations de Belges est négatif, de l'ordre de 10.000. Les lois Gol et Wathelet ayant augmenté significativement les naturalisations, le total de la population étrangère est assez stable; ceci souligne la valeur relative de perspectives de population par nationalité. Le scénario central des perspectives maintient les tendances actuelles du nombre d'entrants et de probabilités d'émigrer. Les immigrants ne contribuent pas durablement au rajeunissement de la population car s'ils sont jeunes à leur arrivée, ils vieillissent ici.

La prise en compte des migrations internationales dans l'évolution future de la population en Belgique

Les migrations internationales ont-elles ou n'ont-elles pas un impact sur le vieillissement de la population? Et, si oui, comment?

A. Tendances récentes de la migration internationale

Une tendance forte à l'entrée pour les étrangers, une tendance à la sortie pour les Belges

Alors que notre pays a fermé officiellement ses portes à l'immigration de main d'oeuvre en 1974, on observe une entrée nette d'étrangers depuis 1984, avec une amplification nette à partir de 1989. Ce phénomène inattendu explique les divergences des observations par rapport aux perspectives antérieures à cette date, comme souligné par Monsieur Lebrun. Depuis les années 1989-1990, nous enregistrons annuellement quelque 20.000 entrées d'étrangers de plus que de sorties: 50.000 entrées pour 30.000 sorties.

Par contre, le courant migratoire net de Belges est légèrement négatif: 10.000 entrées pour 15 à 20.000 sorties.

La moitié des étrangers entrants proviennent de la Communauté européenne

Une analyse par grands groupes de nationalités permet de mieux comprendre cette entrée nette d'étrangers. La moitié des étrangers entrants proviennent de la Communauté européenne, soit en net quelque 10.000 par an. Ceci confirme le rôle attractif de la Belgique au centre de l'Europe, attraction d'autant plus forte d'ailleurs que les pays d'émigration sont éloignés de ce centre. On ne retrouve pas à Bruxelles que des fonctionnaires européens mais aussi toutes les entreprises qui ont tenu à avoir un siège à Bruxelles ou à proximité. Cette tendance n'est pas près de s'inverser. En 1996, le solde des migrations avec tous les pays européens est positif, à l'exception très relative de la Grèce et de l'Espagne mais cette petite inversion est tout-à-fait nouvelle.

Annuellement, 10.000 personnes proviennent en net de pays hors Europe, dont 3.000 du Maroc et 2.000 de Turquie. Cette immigration persistante en provenance de ces pays n'est pas une immigration de travail mais une immigration principalement par mariage.

L'immigration étrangère est la plus forte à Bruxelles, devant la Flandre et puis la Wallonie. La Wallonie a été une terre d'immigration pendant la période 1950-1970; elle l'est beaucoup moins actuellement.

Depuis 1995, les demandeurs d'asile sont repris dans un registre d'attente

Jusqu'en 1995, année où a été créé le registre d'attente, certains demandeurs d'asile faisaient partie des statistiques d'immigration. On peut donc supposer que dans les valeurs élevées, notamment de 1993, il y avait certains demandeurs d'asile. Depuis la mise sur pied d'un registre d'attente, plus aucun demandeur d'asile n'est versé directement dans le registre de population et ne fait partie des statistiques d'immigrations. Toutes les immigrations enregistrées comme telles sont donc des immigrations légales. Pour évaluer les arrivées d'étrangers en Belgique, il faut ajouter aux immigrations les 10.000 demandeurs d'asile annuels que l'on observe actuellement, sans omettre un nombre non négligeable de clandestins à la fois communautaires et extra-communautaires, circulant aisément dans cet espace sans frontière qu'est la Communauté européenne, et que des études tentent d'estimer.

B. Les hypothèses des perspectives démographiques

Les perspectives de population réalisées conjointement avec l'Institut national de Statistique et le Bureau fédéral du Plan repartent de ces valeurs d'un solde migratoire annuel négatif de -5.000 à -10.000 pour les Belges et d'un solde migratoire annuel positif de +20.000 pour les étrangers.

Les lois Gol et Wathelet ont augmenté significativement les naturalisations

A noter que le total de la population étrangère en Belgique est relativement stable. Il y a eu cependant, en Belgique, trois opérations qui ont eu un effet direct sur le nombre d'étrangers, indépendamment des naturalisations qui, étaient de l'ordre de 8.000 par année. La loi sur l'acquisition de la nationalité belge a changé à trois reprises par la loi "Gol" en 1985, la loi "Wathelet" en 1992 et la création du registre d'attente qui a fait sortir 11.000 personnes du registre de population vers ce registre d'attente, comme si elles "sortaient de Belgique". La loi Gol a, sur le coup, apporté 60 à 70.000 Belges en plus et, par ses effets indirects - compte tenu des naissances, regroupements - elle se solde actuellement à 110.000 Belges en plus. De même, la loi Wathelet a entraîné la première année quelque 20.000 naturalisations supplémentaires mais certains dossiers ayant demandé du temps avant d'aboutir, on atteint actuellement aussi le nombre de 100.000 nouveaux Belges par application de cette loi. Au total donc, sans ces deux lois, il y aurait 260.000 étrangers en plus aujourd'hui. Par ces deux lois, les responsables politiques ont donc contribué à maintenir le nombre d'étrangers au niveau stable de 900.000.

Ces développements indiquent combien il est délicat d'établir des perspectives de population par nationalité, car du jour au lendemain une nouvelle loi peut modifier complètement les effectifs.

Les hypothèses des perspectives de population

Les hypothèses des perspectives de population sont les suivantes:

- Le scénario central retient une entrée de 50.000 étrangers par année, à raison de 25.000 citoyens européens et 25.000 ressortissants hors Communauté européenne, comme actuellement. Le processus d'émigration résulte, ici comme dans les variantes, des probabilités de sorties actuelles appliquées à la population résidente.
- Dans le scénario de faible immigration, le nombre d'étrangers entrants serait de 35.000, soit une diminution de 30 pour-cent.

- Le scénario de forte immigration a été voulu plus contrasté, avec une progression vers 110.000 entrées d'étrangers en 2050, soit plus du doublement. Ce chiffre est celui qui, compte tenu des émigrations, permet de doubler le solde migratoire, de +10.000 à + 20.000. Il faut une telle différence car plus il y a d'immigrations, plus il y a de sorties et ceci est d'autant plus vrai chez les étrangers dont la mobilité est plus grande.
- Il y a aussi un scénario de population fermée à toute migration, comme si toutes les personnes devaient donner naissance à leurs enfants et mourir à l'endroit où elles sont en début d'exercice. Ceci veut dire que les frontières sont entièrement fermées mais aussi qu'il n'y a plus aucun échange entre les régions de Belgique.

Ces deux derniers scénarios sont véritablement des extrêmes en matière de migrations.

C. L'impact des migrations internationales sur le vieillissement de la population

La migration internationale a peu d'impact sur la structure d'âge de la population ...

Les migrations d'étrangers ou de Belges vers l'étranger concernent essentiellement les jeunes personnes d'âge actif, essentiellement de 20 à 40 ans. En fait cependant, on constate que les migrations ont plus d'impact sur le total de la population que sur sa structure d'âge, et ceci tant dans le scénario de faible immigration que dans celui de forte immigration. Les indicateurs de vieillissement, comme le rapport des plus de 60 ans aux moins de 20 ans, ou le rapport des plus de 60 ans aux personnes d'âge actif, indiquent qu'il faudrait encore bien augmenter l'entrée d'étrangers au-delà de 110.000 pour maintenir la structure par âge constante. La "solution" au vieillissement serait de faire venir les immigrés à 20 ans mais de les inciter à partir à ... 40 ans, comme les responsables politiques pensaient le faire à la sortie de la seconde guerre mondiale. Au contraire, les immigrés des années '40, '50, '60 vieillissent ici et relativement, ce sont les étrangers qui vieillissent le plus puisqu'ils étaient au départ peu nombreux.

... si ce n'est au niveau de la région bruxelloise

A noter cependant l'exception que constitue la région bruxelloise, nettement marquée par la migration. A supposer que l'on ferme les frontières de Bruxelles, on constaterait le vieillissement de la population étrangère qui ne se renouvellerait plus, alors que la population belge y est très âgée. Dans ce cas, le vieillissement de la région bruxelloise serait très important. En fait, le rajeunissement de Bruxelles est essentiellement dû aux migrations internationales.

En conclusion, contrairement aux attentes de certains politiciens qui voudraient recourir aux migrations pour éviter le vieillissement de la population, les migrations ont très peu d'impact sur ce plan. Par contre, au niveau de la région de Bruxelles, il convient d'y être attentif.

Bibliographie:

EGGERICKX Thierry, POULAIN Michel, “*Le rôle démographique de l’immigration et le nombre d’étrangers en Belgique à l’aube du XXI^e siècle*”, Migrations et Espace, Académia, Louvain-le Neuve, n° 5, 1993, 56p.

EGGERICKX Thierry, POULAIN Michel, “*Les migrations demain en Belgique*”, “*Les chemins de la migration en Belgique et au Québec. XVII^e - XX^e siècles*”, in LANDRY Yves, DICKINSON John A., PASLEAU Suzy, DESAMA Claude (sous la direction de), MNH, Académia, Montréal, 1995, pp. 259-274.

KREKELS Barbara, POULAIN Michel, “*La Belgique dans le concert des migrations européennes*”, Migrations et Espace, n° 6, Académia, Louvain-la-Neuve, janvier 1995, 38 p.

POULAIN Michel, “*L’Europe de la migration. La croisée des chemins*”, Revue suisse de l’Economie politique et de la Statistique, 1993, volume 129, n°3, pp. 257-281.

POULAIN Michel, “*Migration in Belgium. Temporal Trends and Counterurbanisation Patterns*”, “*Population Migration in the European Union*”, in REES Phil, STILLWELL John, CONVEY Andrew and KUPISZEWSKI Marek (editors), Wiley, 1996, pp. 91-104.



Moins de jeunes, plus d'âgés: une menace pour la sécurité sociale?

Ontgroening en vergrijzing: is de sociale zekerheid in gevaar?

Micheline LAMBRECHT

Premier Chargé de mission, Bureau fédéral du Plan
Eerste Opdrachthouder, Federaal Planbureau

Samenvatting

De verlenging van het leven, samen met meer jaren in goede gezondheid, betekent een vooruitgang voor het individu. Niettemin kan de vergrijzing van de bevolking, die gekenmerkt wordt door het grotere aandeel van de ouderen in de bevolking, voor collectieve problemen zorgen. De bevolking zal zich stabiliseren rond ongeveer tien miljoen en na 2020 afnemen. Maar zij zal vooral vergrijzen. De demografische afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen zal tussen 2005 en 2035 sterk toenemen, namelijk van 39 procent nu tot 67 procent in 2050. Twee voorbeelden, namelijk de beroepsbevolking en de impliciete financieringsvoet van de pensioenen, bewijzen dat naast de demografie, nog heelwat andere factoren meespelen bij toekomstige problemen. Zij nopen tot een grotere voorzichtigheid bij het trekken van gevolgen uit de demografische ontwikkelingen.

Résumé

L'allongement de la vie, assorti d'une croissance des années en bonne santé, constitue un progrès individuel. Le vieillissement de la population, caractérisé par une croissance de la part des âgés dans la population, peut quant à lui poser des problèmes collectifs. La population se maintiendra aux alentours des dix millions, diminuant après 2020. Surtout, elle vieillira. Le coefficient démographique de dépendance des âgés augmentera très sensiblement entre 2005 et 2035, passant de 39 pour-cent actuellement à 67 en 2050. Deux exemples, population active et taux implicite de financement des pensions, illustrent l'intervention de nombreux autres facteurs que la démographie sur les problèmes à venir. Ils invitent à la plus grande prudence quant aux conséquences à tirer des évolutions démographiques.

Moins de jeunes, plus d'âgés: une menace pour la sécurité sociale?

A. Quelques observations préliminaires

Distinguer allongement de la vie et vieillissement de la population

Il importe de distinguer allongement de la vie et vieillissement de la population, la notion de “*vieillesse*” de la population introduisant souvent une vue pessimiste des évolutions en cours. L'allongement de la vie est un objectif que l'humanité poursuit quasiment depuis le début de son existence et il faut remarquer que si la vie s'allonge, le nombre d'années en bonne santé augmente aussi. Pour l'individu, l'allongement de la vie est un progrès.

Quand on parle de “*vieillesse*”, on parle de vieillissement de la population, c'est-à-dire que la part des âgés augmente dans l'ensemble de la population. Ce peut être dû au fait que l'on vit plus longtemps, ce pourrait être dû uniquement au fait qu'il y a moins de jeunes. Dans le cas des sociétés occidentales, ces deux phénomènes se conjuguent et de forte manière.

Un réel problème dû à la structure des générations entre 2010 et 2030, mais se méfier des conclusions hâtives, d'autres facteurs jouent aussi

L'analyse des variables démographiques permet de conclure qu'il y aura un réel problème entre 2010 et 2030, voire entre 2005 et 2035. Il y aura alors une modification de la structure des générations: beaucoup plus de générations âgées pour moins de générations d'âge actif. Néanmoins, l'importance de ce phénomène démographique ne doit pas être prise telle quelle pour juger de ses répercussions par exemple sur le financement des pensions. Beaucoup d'autres facteurs que la démographie jouent. Parfois, ils alourdissent ce rapport entre générations et, bien plus souvent, ils l'allègent. Il y aura problème, mais pas dans la mesure que le laisserait craindre le pur rapport démographique. Il faut dès lors être attentif à ne pas tirer des conclusions trop rapides à partir de la seule évolution démographique.

B. Les principaux paramètres démographiques

Les tendances futures seront examinées à la lueur des évolutions passées: les paramètres seront présentés sur la durée d'un siècle, de 1950 à 2050. Les travaux du Bureau fédéral du Plan qui seront développés au cours de ces deux journées ne concernent que le scénario central des perspectives démographiques, pour le royaume, cet exposé se limitera dès lors à décrire les perspectives à ces niveaux.

Baisse à terme de la fécondité, suite à une récupération partielle des naissances postposées

Le paramètre essentiel de la fécondité, le nombre moyen d'enfants par femme, avait atteint un maximum encore de 2,71 enfants par femme en 1964. Puis la fécondité a baissé à partir de 1965 et l'on est passé en 1972 sous le seuil de remplacement des générations: à l'heure actuelle, dans les conditions de mortalité que nous connaissons, il faut environ 2,1 enfants par femme pour assurer le remplacement des générations au même niveau.

Dans les hypothèses, comme développé par Monsieur Lesthaeghe, il n'y aurait plus récupération à 100 pour-cent des naissances que les femmes avaient tendance à reporter à des âges plus élevés.

Dès lors, non seulement en termes d'indicateurs conjoncturels reprenant la fécondité des femmes de tous les âges à un moment précis mais aussi en terme de descendance finale des générations, on n'arriverait plus en 2050 qu'à une fécondité réelle de 1,75 enfants par femme. Actuellement, en terme de descendance finale, on est encore à 1,85 enfant par femme. Par contre, les indicateurs actuels "du moment" ou "conjoncturels" sont plus bas que cette valeur de 1,85 parce qu'ils incorporent encore des reports de naissances importants.

Poursuite de l'allongement de la vie mais à un rythme plus modéré

L'espérance de vie, ou nombre moyen d'années que l'on peut espérer vivre en moyenne, a enregistré depuis l'après-guerre un gain considérable: 11 ans pour les hommes, un peu plus de 12 ans pour les femmes. L'écart entre hommes et femmes, plus favorable à la longévité féminine, s'accroît. La tendance à l'allongement de la vie n'a pas été extrapolée avec la même intensité dans le futur: sur 60 ans, cela aurait fait un allongement de la vie de 15 ans encore. La réflexion menée par les divers experts consultés - dont Monsieur Capet était - ne permettait pas d'envisager des progrès médicaux, de sécurité et d'hygiène encore aussi importants, dans les conditions économiques quand même difficiles que nous connaissons. Mais il y a encore une bonne progression, de quelque 9 ans sur la période de projection.

L'analyse de l'espérance de vie à 60 ans est aussi intéressante. Alors qu'en 1991-1993, les hommes par exemple pouvaient espérer vivre 73 ans, à 60 ans, ils peuvent espérer vivre 18 ans de plus en moyenne. Et pas 13 ans ... Ceci parce qu'ils ont passé toute une série de caps; dès lors l'espérance de vie restante est encore plus longue.

Si entre 1946-1949 et 1991-1993, il y a eu par exemple pour les hommes 11 ans d'espérance de vie gagnées sur la totalité de la vie, à 60 ans, cela ne fait qu'un gain de 3 ans. Et ce parce que les progrès dans l'allongement de la vie se font à tous les âges. Il y a eu particulièrement une forte amélioration de la mortalité natale et périnatale, pendant la première année de vie.

Ceci veut dire aussi que lorsque l'on suit une cohorte de 100.000 personnes depuis la naissance, au lieu d'avoir une diminution progressive de cette cohorte par la mortalité qui frappe les différents âges, on a plus de chance d'observer un maintien de la quasi-totalité de cette cohorte qui ne diminue fortement qu'à partir de l'âge de 60, 70 ans. Pour les responsables politiques, c'est important. Cela veut dire qu'il faut assurer l'entièreté des dépenses sociales pour l'entièreté de la cohorte: les dépenses d'enseignement et toutes les dépenses de sécurité sociale - chômage, santé, etc. Puis, ces personnes vont dépasser largement les 60 ans. Elles vont vivre plus longtemps, il faudra assurer leur pension plus longtemps.

Un solde migratoire interne nul au niveau du royaume

Comme les perspectives démographiques présentées ici concernent le royaume, le solde des migrations internes est nul, puisque toute sortie d'un endroit du pays correspond à une entrée dans un autre endroit du pays.

Un solde migratoire externe en diminution d'ici à 2050

Les migrations extérieures ont été largement analysées dans l'exposé de Monsieur Poulain. Sortie nette de Belges, forte entrée nette d'étrangers. Pourquoi le solde diminue-t-il alors que la population totale devrait être toujours supérieure à 10 millions, que les sorties du pays sont construites avec des taux d'émigration constants et que le nombre d'entrants est toujours fixé à 60.000? La part des étrangers dans la population augmente, des étrangers qui sont plus mobiles et dont les taux d'émigration dès lors sont plus élevés; le nombre d'émigrants va augmenter et dès lors le solde va diminuer, passant de 17.634 en 1995 à quelque 3.000 en 2050.

C. Les mouvements de population

Baisse des naissances

Les naissances diminuent: 142.970 en 1950, 123.554 en 1990, 100.751 en 2050. Il y aurait donc une baisse des naissances de 30 pour-cent en un siècle.

Hausse des décès

Les décès, de l'ordre de 121.000 en 1968, n'étaient que de 104.545 en 1990 mais dans le futur, ils réaugmenteront jusqu'à quelque 122.000 décès en 2045 par disparition des générations nombreuses du baby-boom. Par après, le chiffre des décès diminuera car les générations en fin de vie seront moins importantes.

Un solde naturel négatif en 2006 et une baisse de la population en 2020

Le solde naturel, la différence entre naissances et décès, sera négatif en 2006. Il est encore compensé pendant un temps par le solde positif des migrations, mais à partir de 2020, le solde de tous les mouvements de population devient négatif et la population totale diminue.

D. La population et sa structure d'âge

10 millions de personnes avec un maximum en 2020

La population totale a dépassé le cap des 10 millions en 1991. Les perspectives maintiennent une croissance de la population jusque 2020, comme évoqué ci-avant; on enregistrerait alors un maximum de 10.338.000 personnes. Après 2020, la population diminue. En 2050, elle est encore de 10 millions de personnes mais au 1er janvier 2051, elle repasserait sous la barre des 10 millions.

De 1950 à 2050, la part des jeunes baisse de 10%, la part des âgés double pour représenter un tiers de la population

Si les jeunes (de 0 à 19 ans) représentaient au maximum 31,44 pour-cent de la population en 1966, ils n'en représentent plus aujourd'hui que 24 pour-cent, proportion qui tomberait à 21 pour-cent en 2050. Les personnes d'âge actif (20 à 59 ans) représentaient 56 pour-cent de la population en 1950; actuellement, le pourcentage est de 55 pour-cent car ils contiennent encore toutes les générations du baby-boom, mais leur part baissera jusqu'à 47 pour-cent en 2050. Le groupe des 60 ans et plus va doubler son importance de 1950 à 2050, passant de 16 à 32 pour-cent, représentant alors un tiers de la population.

Le nombre de jeunes a été maximal en 1972, avec 3.007.000 unités. Le nombre d'âgés serait maximum en 2043, atteignant 3.200.000 personnes. Le nombre de jeunes serait égal au nombre d'âgés en 2008-2009. Les personnes d'âge actif atteindraient un maximum en 2004 avec 5.638.000 unités puis diminueraient sans cesse, devenant moins nombreuses que jeunes et âgés réunis en 2025.

Forte augmentation du coefficient de dépendance totale après 2004

Les rapports entre grands groupes d'âge sont intéressants. En rapportant jeunes et âgés aux personnes d'âge actif, on a le coefficient de dépendance totale. Il a atteint un maximum de 100,21 en 1971 (100 jeunes ou âgés pour 100 personnes d'âge actif), en raison de l'importance du nombre de jeunes. Puis il a diminué: le nombre de jeunes a baissé suite à la diminution des naissances, le nombre d'âgés n'augmentait pas. Sous l'influence des âgés, le coefficient de dépendance réaugmente à présent mais légèrement, avec même une baisse de 2000 à 2004 correspondant au creux des naissances de la seconde guerre mondiale. Mais ensuite, la hausse sera très forte, de l'ordre de 0,8 point de pour-cent par an jusque 2025. Le rythme de croissance se ralentit alors, avec une hausse de 0,1 point de pour-cent par an. En 2050, on devrait avoir 110 personnes dépendantes pour 100 personnes d'âge actif.

De même, très forte augmentation du coefficient de dépendance des âgés de 2005 à 2035

La dépendance des âgés se mesure par le coefficient de dépendance des âgés. En 1950, il y avait 28 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 59 ans. Actuellement, ce coefficient est de 39. Il devrait passer à 67 en 2050. Jusqu'en 2005, l'accroissement de ce coefficient serait modéré, voire même négatif de 2000 à 2004. Par après, ce coefficient devrait augmenter très fort jusque 2035, plus 3 à 6 points tous les 5 ans, par l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la pension. Ensuite, l'augmentation ne serait plus que de 1 point de pour-cent tous les 5 ans.

E. Caractéristiques de la population d'âge actif

A partir de 2004, plus de sortants que d'entrants

Comme indicateur des tensions sur le marché du travail, on peut rapporter les 20 à 29 ans, personnes susceptibles de rentrer sur le marché du travail aux 50 à 59 ans, personnes susceptibles d'en sortir. En raison de l'afflux de jeunes, la différence entre les entrants et les sortants était importante dans les années '70. En 1976, le surplus d'entrants était maximal et de 425.300 unités par rapport aux sortants. Cela explique les tensions alors observables sur le marché du travail. A partir de 2004, on aurait plus de sortants que d'entrants avec un surplus maximal de 182.600 sortants en 2017.

La baisse du nombre de jeunes va-t-elle faire disparaître le chômage?

Y aura-t-il nécessairement moins de chômage parce que le nombre de jeunes s'apprêtant à entrer sur le marché du travail diminue? C'est vrai que c'est là un facteur encourageant. Mais les travaux du Bureau fédéral du Plan vont montrer que ce facteur n'est pas le seul à jouer. Les taux d'activité peuvent encore augmenter, chez les femmes, chez les plus âgés. De plus, en 2017, on aura une autre société que l'actuelle: aura-t-on toujours besoin de la même proportion de travailleurs pour le même travail à fournir?

La population d'âge actif vieillit

Une population active vieillissante suscite l'interrogation suivante: sera-t-elle une population active aussi dynamique? Un rapport démographique compare les personnes d'âge actif les plus âgées (les 40 à 59 ans) aux personnes d'âge actif jeunes (les 20 à 39 ans). Avec l'arrivée massive de jeunes ce rapport avait fort diminué atteignant un minimum de 76 "actifs" âgés pour 100 "actifs" jeunes en 1986 (actifs entre guillemets car il s'agit de population d'âge actif, tout le monde ne travaille pas; ceci est un point de repère démographique); la population d'âge actif était alors très jeune. Le vieillissement s'est alors imposé à un rythme accéléré, moins de jeunes entrant et les générations du baby-boom passant dans la seconde moitié de la population d'âge actif. La population d'âge actif serait la

plus âgée en 2012, avec 112 “actifs” âgés pour 100 “actifs” jeunes. Par après, on aura toujours plus d’“actifs” âgés que d’“actifs” jeunes, le rapport se stabilisant progressivement autour de 103.

F. La structure d’âge intrinsèque des âgés

Le nombre d’âgés croît d’autant plus que la tranche d’âge est élevée

De 1950 à 2050, le nombre de 60 ans et plus devrait passer de 1.370.000 personnes à 3.170.000, soit une multiplication par 2,3. Le nombre de 90 ans et plus passerait lui de 6.400 personnes à 211.400 personnes, soit une multiplication par ... 33.

Les 60 ans et plus doublent donc leur importance dans la population totale, comme cela a déjà été dit, passant de 16 pour-cent à 32 pour-cent.

En 2050, un tiers des âgés auront 80 ans ou plus

Il est intéressant de mesurer l’importance des plus âgés dans ce groupe des âgés, ce que l’on appelle l’intensité du vieillissement. En effet, au-delà de 80 ans, on risque d’avoir une population moins alerte, avec plus de problèmes d’autonomie et de santé. 9 pour-cent des âgés avaient plus de 80 ans en 1950; à l’heure actuelle, ils sont 17 pour-cent; ils seront 31 pour-cent (soit un tiers) en 2050.

En un siècle, l’âge moyen de la population a augmenté de 9 ans

Le vieillissement de la population se manifeste aussi dans son âge moyen: 9 ans de plus entre 1950 et 2050, l’âge moyen de la population du royaume passant de 35 à 44 ans.

G. Les scénarios démographiques alternatifs

Une incidence surtout sur le volume total de la population

Ils se distinguent les uns des autres surtout dans le volume total de la population. Les variations dans les coefficients démographiques des variantes ne sont pas très marquées.

Alors que le scénario central atteint la valeur de 10 millions, les hypothèses basses sur les divers paramètres démographiques font évidemment baisser ce volume avec une borne minimale qui cumule les baisses des trois paramètres (nombre d’enfants par femme, longévité, solde migratoire) et conduit à une population de 8.685.000 personnes en 2050. Le coefficient de dépendance des âgés qui serait de 67 en 2050 dans le scénario central serait de 69 avec moins de natalité ou moins d’immigrants.

sauf dans l’hypothèse haute, très tranchée, d’immigration

De la même façon, dans les hypothèses hautes, en cumulant les hausses des trois paramètres, on peut aller, pour le volume total de la population, jusqu’à une borne maximale de 11.848.000 personnes en 2050. Ici, l’hypothèse volontairement très haute en matière d’immigration conduit, à elle seule, le volume total de la population à 11.139.000 personnes en 2050. Ici aussi, le coefficient de dépendance des âgés diminue d’une manière plus significative à 61 âgés pour 100 personnes d’âge actif en 2050, au lieu de 67 dans le scénario central. Et l’âge moyen de la population en 2050 est plus bas d’un an.

H. Nécessité de prendre en compte d'autres facteurs explicatifs

1. Premier exemple: de la population d'âge actif à la population active

Outre la démographie,

La population d'âge actif (les 20 à 59 ans) devrait passer de 5.539.000 personnes observées en 1996 à 4.744.000 prévues par le scénario central des perspectives démographiques en 2050.

il faut connaître la proportion des individus qui souhaitent travailler,

Toutes les personnes de 20 à 59 ans ne travaillent pas, des personnes plus jeunes ou plus âgées travaillent. En appliquant les taux d'activité de 1996, on voit que la population active (il s'agit bien, cette fois, des gens désireux de travailler qu'ils aient un emploi ou non) varierait de 4.380.000 unités observées en 1996 à 3.676.800 en 2050. La population active ainsi calculée est plus faible. Par l'application de taux constants, on a isolé l'effet démographique.

les taux d'activité sont d'ailleurs variables

En tenant compte d'une possible variation des taux d'activité comme le fait le système de modèles MALTESE (maintien des taux d'activité masculins en-dessous de 40 ans, hausse des taux d'activité féminins en-dessous de 50 ans, reprise progressive des taux d'activité des hommes et des femmes au-delà de 50 ans), la population active, de 4.380.000 unités observées en 1996, se maintiendrait à 4.182.100 unités en 2050.

Dès lors, sur la période 1996-2050, la baisse de la population active ne serait plus de 14% mais de 5%

La population d'âge actif dans le concept purement démographique enregistrerait de 1996 à 2050 une baisse de 14 pour-cent. L'application de taux constants, ceux de 1996, qui sont donc des poids qui pèsent différemment sur les diverses classes d'âge et sur les sexes, permet d'enregistrer une baisse même légèrement supérieure, de 16 pour-cent sur la même période. Par contre, l'application de taux d'activité variant suivant une logique acceptable au vu des évolutions du passé et des attentes induit une diminution de la population active qui n'est plus que de 5 pour-cent de 1996 à 2050.

Ceci confirme bien le danger de tirer la conclusion, au seul vu de la démographie, que la population active va considérablement baisser. D'autres facteurs, notamment comportementaux mais aussi décisionnels, peuvent jouer à l'avenir comme dans le passé.

2. Deuxième exemple: du coefficient démographique de dépendance des âgés au taux implicite de financement des pensions dans MALTESE

a. Des coefficients de dépendance des âgés toujours plus précis

Au départ, ici aussi, on tient compte de la démographie

Dans l'approche purement démographique, le coefficient de dépendance des âgés passait de 39 en 1996 à 67 en 2050, soit alors 67 personnes de 60 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 59 ans.

mais aussi de taux d'activité, de taux de pensionnement

Toutes les personnes de 60 ans ou plus ne sont pas nécessairement des pensionnés; d'autre part, il y a beaucoup de pensionnés de moins de 60 ans. Les person-

nes d'âge actif, on l'a vu, ne sont pas les actifs: des personnes de 20 à 59 ans ne sont pas actives, des plus jeunes et des plus âgés le sont.

En tenant compte des taux de pensionnement et des taux d'activité de 1996, le coefficient de dépendance des âgés serait plus élevé et passerait de 47 en 1996 à 82 en 2050.

et de taux d'occupation des actifs

En tenant compte aussi des taux de chômage de 1996, ce qui réduit encore la base des actifs contribuant à la sécurité sociale aux seuls actifs occupés, le coefficient de dépendance des âgés passerait de 60 en 1996 à 104 en 2050, soit alors 104 pensionnés pour 100 actifs occupés.

Le modèle MALTESE fait varier taux d'activité, de chômage

MALTESE repart bien sûr de la même valeur, 60, observée en 1996. Mais bien d'autres éléments encore vont varier. Les taux d'activité vont évoluer, comme décrit ci-avant. Le chômage va diminuer puisqu'il y aura moins d'entrants sur le marché du travail et que les hypothèses de croissance économique devrait permettre de conserver l'emploi. Ces facteurs contribuent à maintenir stable le nombre d'actifs occupés, soit le dénominateur du coefficient de dépendance.

et taux de pensionnement

Divers éléments vont par contre jouer dans le sens d'un alourdissement du coefficient de dépendance, au niveau du numérateur. Plus de femmes titulaires d'une pension, deux pensions individuelles plutôt qu'une pension de ménage font qu'avec MALTESE le nombre de pensionnés passe de l'indice 100 en 1996 à l'indice 153 en 2050, alors que la seule démographie ne ferait augmenter le nombre de pensionnés que de l'indice 100 à l'indice 146.

b. Le taux de financement implicite des pensions

Numérateur et dénominateur du coefficient de dépendance peuvent être multipliés par pension et rémunération moyennes

On peut encore aller un pas plus loin avec les coefficients de dépendance en multipliant le nombre de pensionnés par la pension moyenne et le nombre d'actifs occupés par la rémunération moyenne. On obtient alors un rapport entre la masse des pensions et la masse des rémunérations. On a là en quelque sorte ce qu'il faudrait prélever sur les rémunérations pour financer les pensions, si on les finançait entièrement à partir des rémunérations. Ce n'est pas le cas puisque l'Etat finance une partie des pensions par dotation, mais on peut prendre cette mesure pour comprendre l'ampleur du problème.

En maintenant tous les paramètres constants à leur niveau de 1996, à l'exception de la démographie, ce prélèvement, ou taux implicite de financement des pensions, devrait être aujourd'hui de 18 pour-cent et de ... 31 pour-cent en 2050, soit une augmentation du taux de 73 pour-cent. On observe à nouveau une accélération de l'augmentation de ce taux, de 2 points de pour-cent tous les cinq ans en moyenne, entre 2005 et 2035.

MALTESE induit une hausse beaucoup moindre du taux implicite de financement des pensions

Par contre, le système MALTESE qui fait varier tous les paramètres comme évoqué ci-avant aboutit aussi à des montants moyens de pensions et de rémunérations très différents. Des facteurs poussent à la hausse les montants moyens de pensions (des carrières plus complètes, des pensions calculées sur les rémunérations réelles), mais d'autres, par contre, freinent leur croissance (plafonds pour le calcul de la pension évoluant plus lentement que les salaires, adaptation au bien-

être des pensions inférieure à l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations ce qui frappe d'autant plus les pensionnés qu'ils vivent plus longtemps).

Ainsi dans MALTESE, si l'indice de la pension moyenne passe entre 1996 et 2050 de 100 à 263, l'indice de la rémunération moyenne lui passe de 100 à 313. Cette divergence permet d'alléger encore le rapport de financement des pensions par les rémunérations qui passerait de 18 pour-cent de prélèvement nécessaire sur les rémunérations pour financer les pensions en 1996 à 23 en 2032. Certes, il y aura ici encore une accélération de ce prélèvement entre 2005 et 2030, cette fois de 1 point de pour-cent tous les cinq ans en moyenne seulement, et par après, il y aurait même une diminution.

I. Conclusion

Le vieillissement sera important mais les conséquences possibles doivent en être évaluées avec soin.

Il y aura certes un vieillissement marqué de la population au début du siècle prochain, plus particulièrement entre les années 2005 et 2035, mais ce phénomène doit être analysé avec beaucoup de circonspection pour comprendre son amplitude réelle et les conséquences qu'il peut entraîner.

Bibliographie:

FASQUELLE Nicole, WEEMAES Saskia, "*Perspectives financières de la sécurité sociale à l'horizon 2050*", Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 1997, Planning Paper n° 83, 82 p.

Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, en collaboration avec la communauté scientifique, "*Perspectives de population 1995-2050*", Bruxelles, 1996

LAMBRECHT Micheline, FASQUELLE Nicole, WEEMAES Saskia, "*L'évolution démographique de long terme et son incidence isolée sur quelques grandeurs socio-économiques (1992-2050)*", Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 1994, Planning Paper n° 68, 66 p.

LAMBRECHT Micheline, "*Le vieillissement démographique: de l'analyse des évolutions de population au risque de conclusions hâtives*", Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 1997, Planning Paper n° 81, 38 p.



Une approche intégrée de la structure socio-démographique de la population

Geïntegreerde benadering van de sociaal-demografische structuur van de bevolking

Luc MASURE

Chargé de mission, Bureau fédéral du Plan¹

Opdrachthouder, Federaal Planbureau²

Samenvatting

De module MALTDEMO heeft tot doel, via een coherente benadering, de demografische aantallen om te zetten in de sociaal-demografische categorieën: schoolbevolking, beroepsbevolking, gepensioneerde bevolking, huisvrouwen, invaliden, enz. Op basis van de geobserveerde data van de Volkstellingen en de Enquêtes naar de beroepsbevolking wordt een projectie van de sociaal-demografische ratios per geslacht en leeftijdsklasse uitgevoerd. Uit de analyse van de recente ontwikkelingen van de activiteitsgraden blijkt dat wij mogen uitgaan van een licht herstel van de activiteitsgraad van mannen op zekere leeftijden en van de verdere groei van de activiteit van vrouwen. De verschillende sociaal-demografische categorieën verminderen terwijl de gepensioneerde bevolking blijft toenemen.

Résumé

Le module MALTDEMO vise à désagréger, dans une approche cohérente, les effectifs démographiques entre les catégories socio-démographiques: population scolaire, population active, population pensionnée, ménagères, invalides etc. Sur base des données observées des Recensements et des Enquêtes sur les forces de travail, une projection des taux socio-démographiques a été menée par sexe et par classe d'âge. L'analyse des évolutions récentes des taux d'activité permet de tabler sur la reprise légère des taux d'activité des hommes à certains âges et sur la poursuite de la croissance de l'activité des femmes. Les diverses catégories socio-démographiques diminuent au profit de la population pensionnée.

1. En l'absence de Luc MASURE, empêché, Nicole FASQUELLE a contribué à son exposé et l'a lu en séance.

2. In afwezigheid van Luc MASURE, verhinderd, heeft Nicole FASQUELLE zijn bijdrage afgerond en voorgesteld op de bijeenkomst.

Une approche intégrée de la structure socio-démographique de la population

Le module MALTDEMO identifie différentes catégories socio-démographiques

Le module MALTDEMO a été développé avec l'objectif de passer des nombres démographiques aux catégories socio-démographiques correspondantes. Ceci permet de cerner les futurs bénéficiaires du système de protection sociale mais aussi les personnes qui vont réellement supporter le financement de ce système.

Les différentes *catégories socio-démographiques* qui composent la population démographique sont, d'une part, la population active, et, d'autre part, la population inactive décomposée en population scolaire, invalide, ménagère, pensionnée (dont la population prépensionnée) et une catégorie autre.

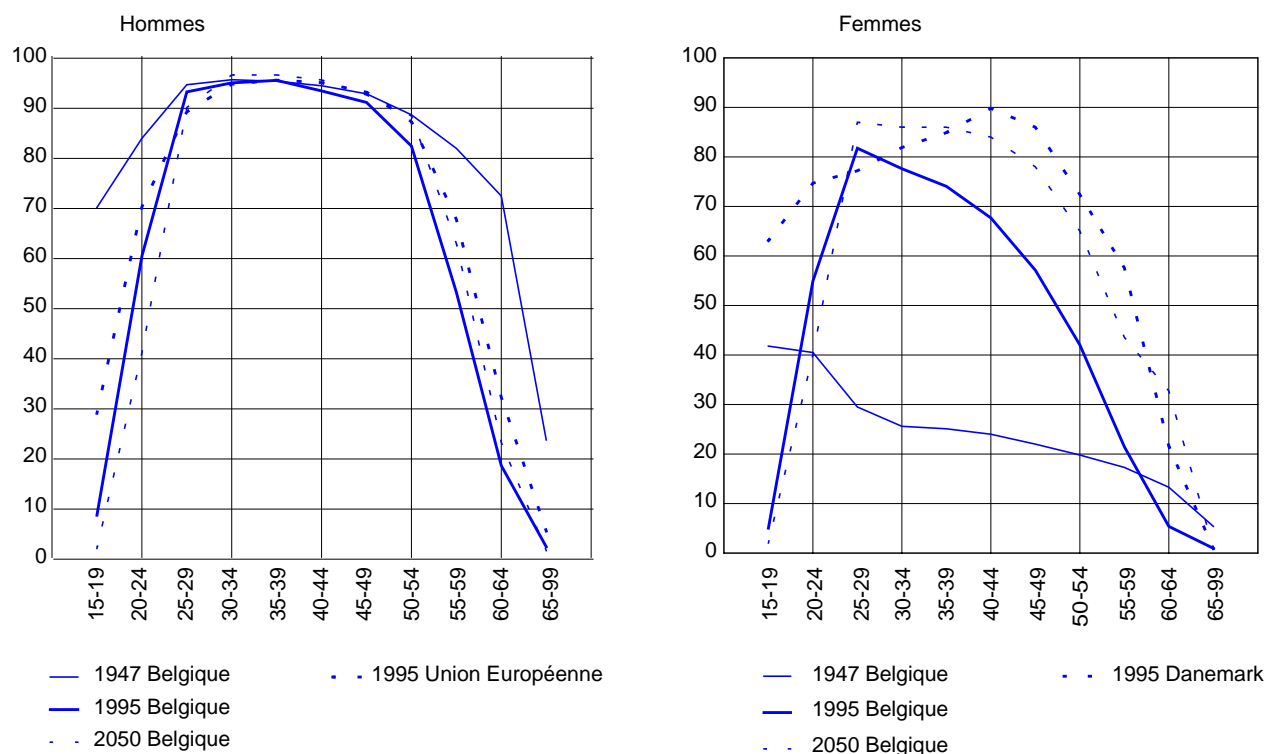
Une projection des taux socio-démographiques par sexe et classe d'âge

Une *projection des taux socio-démographiques*, rapportant les effectifs de chaque catégorie socio-démographique aux effectifs démographiques, est réalisée par sexe et classe d'âge. Elle se base sur les évolutions enregistrées dans le passé (grâce aux données des recensements et des Enquêtes sur les Forces de Travail), des comparaisons internationales des taux d'activité, le phénomène de cohorte, des hypothèses sur les taux de scolarité, d'invalidité..., ainsi que des changements de législation récents influençant certains taux. Elle contient toutes les hypothèses et comportements qui sont apparus les plus plausibles, dans un contexte institutionnel et législatif inchangé, sans signifier pour autant que les comportements des individus soient figés. L'approche est intégrée, en ce sens que si une personne entre dans une certaine catégorie, elle en quitte forcément une autre.

Cet exposé commente principalement la projection des taux d'activité, par sexe et classe d'âge, mais en indiquant à chaque fois les évolutions des autres taux socio-démographiques.

La figure 1 présente les courbes d'activité masculine et féminine par classe d'âge pour différentes années.

FIGURE 1 - Courbes d'activité masculines et féminines par classe d'âge
(en pour-cent)



A. Les taux masculins

De 1947 à 1995:

une nette baisse d'activité aux âges extrêmes

En ce qui concerne les hommes, on observe sur les cinquante dernières années, entre 1947 et 1995 (voir la figure 1), un net rétrécissement de la courbe d'activité particulièrement à ses deux extrémités, aux âges jeunes et aux âges plus élevés.

En projection:

diminution de l'activité de 15 à 24 ans,

En projection (voir la courbe d'activité masculine en 2050), le scénario suppose pour les *classes d'âges jeunes, de 15 à 24 ans*, une baisse continue de l'activité, en raison d'une augmentation des taux de scolarité, comme par le passé.

légère croissance des taux d'activité entre 25 et 49 ans,

Aux âges que l'on peut qualifier de "*pleine vie active*", entre 25 et 49 ans, les hommes sont presque uniquement actifs. Bien que ces taux soient orientés à la baisse depuis 1980, l'hypothèse d'un trend historique légèrement croissant des taux d'activité a été retenue en projection, faisant aboutir les taux d'activité de 2050 à peu près à leur niveau de 1947.

- regain d'activité de 50 à 59 ans,* Les taux d'activité masculins des classes d'âges du *début du retrait de la vie active, entre 50 et 59 ans*, ont enregistré une forte réduction pendant les années 80, compensée principalement par une croissance du taux de pensionnement global et plus particulièrement du taux de prépensionnement. Par contre, depuis le début des années 90', on observe un regain de l'activité masculine et une diminution des taux de pensionnement global et du taux de prépensionnement. Les perspectives prolongent la tendance croissante des taux d'activité, en raison du retour vers l'activité observé ces dernières années mais aussi de modifications de législation des pensionnés de l'enseignement et des prépensionnés qui impliquent une diminution des taux de pensionnement et de prépensionnement.
- léger accroissement du taux d'activité entre 60 et 64 ans,* Le taux d'activité masculin *de 60 à 64 ans* enregistre un léger accroissement en projection en raison des dernières données observées qui dégagent une stabilisation, voire même une légère augmentation, de ce taux, accompagné d'une diminution du taux de pensionnement.
- pensionnement quasi général entre 65 et 99 ans.* Les hommes belges *de 65 à 99 ans* sont presque tous pensionnés et la projection suppose une stabilité des différents taux.
- De manière générale, les taux d'activité masculins belges projetés pour l'année 2050 sont relativement proches de ceux de l'UE de 1995.

B. Les taux féminins

De 1947 à 1995:

une hausse d'activité marquée à presque tous les âges. Entre 1947 et 1995, l'évolution à la hausse des taux d'activité féminins (voir la figure 1) est beaucoup plus marquée que celle des hommes, avec un élargissement de la courbe d'activité à presque toutes les classes d'âges, excepté aux âges jeunes et les plus âgés.

En projection:

baisse de l'activité de 15 à 24 ans, Pour les *classes d'âge jeunes*, la projection (voir courbe d'activité féminine en 2050) suppose, comme pour les hommes, une baisse de l'activité, en raison d'une augmentation des taux de scolarité.

hausse très nette des taux d'activité entre 25 et 49 ans, Chez les femmes *de 25 à 49 ans*, on enregistre une hausse très nette des taux d'activité féminins (sans rejoindre toutefois le niveau des taux d'activité masculins), accompagnée d'une diminution considérable des femmes s'occupant de leur propre ménage.

plusieurs raisons expliquent l'accroissement de l'activité féminine entre 50 et 59 ans, Les projections supposent une hausse de l'activité féminine *de 50 à 59 ans* pour de multiples raisons:

- les mêmes changements de législation mentionnés pour les hommes pensionnés de l'enseignement et les prépensionnés de 50 à 59 ans, diminuant leur taux de pensionnement;

- l'hypothèse que les femmes appartenant à ces classes d'âge, ayant bénéficié d'une scolarité plus longue, disposeraient par conséquent d'emplois plus satisfaisants et seraient plus enclines à demeurer au travail qu'auparavant afin d'obtenir une pension convenable;
- des taux d'activité belges de loin inférieurs à ceux d'autres pays européens (cfr Danemark);
- une tendance à l'augmentation de ce taux d'activité, observée lors de ces dernières années.

la réforme des pensions exerce un impact non négligeable sur le comportement des femmes de 60 à 64 ans,

Chez les femmes de 60-64 ans, l'introduction de la réforme des pensions exerce ses effets. Sans cette réforme, on aurait pu s'attendre à une augmentation conjointe du taux de pensionnement et du taux d'activité comme le montrent les observations.

Avec la réforme qui introduit un relèvement de l'âge de la prise de pension à 65 ans et une condition de carrière stricte de 35 ans pour pouvoir aller en pension entre 60 et 64 ans, on a une hausse non négligeable de l'activité féminine. En outre, elle implique l'apparition du taux de prépensionnement et du taux d'invalidité chez les femmes de 60 à 64 ans, l'augmentation du taux des femmes s'occupant de leur ménage, et évidemment une forte baisse du taux de pensionnement.

croissance du taux de pensionnement entre 65 et 99 ans.

Le taux de pensionnement des femmes *de 65 à 99 ans* maintient un trend croissant jusqu'en 2050, la contrepartie s'observant chez les femmes s'occupant de leur propre ménage.

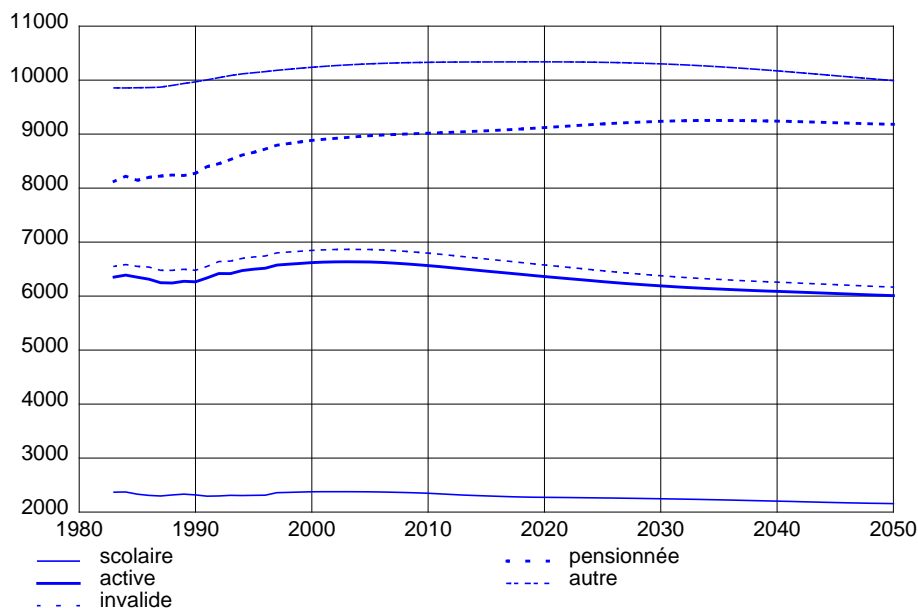
C. Les nombres socio-démographiques

Evolution en niveau des différentes catégories socio-démographiques:

Les nombres socio-démographiques sont obtenus par l'application de la projection des divers taux socio-démographiques au scénario central des perspectives démographiques, par sexe et classe d'âge.

La figure 2 illustre la répartition de la population totale entre les diverses catégories socio-démographiques qui la composent.

FIGURE 2 -Répartition de la population totale par catégories socio-démographiques (en milliers)



Baisse de la population active et accroissement de la population pensionnée.

On peut observer (de bas en haut sur la figure 2):

- une diminution de la *population scolaire* malgré l'augmentation des taux de scolarité;
- une forte réduction de la *population active*, provenant surtout des hommes. La population active féminine est relativement stable en raison de l'augmentation des taux d'activité;
- une légère diminution de la *population invalide*;
- un accroissement considérable de la *population pensionnée*;
- une baisse importante de la *population qualifiée de "autres"*, constituée principalement des femmes s'occupant de leur propre ménage.

Bibliographie:

FASQUELLE Nicole, MASURE Luc, "Actualisation du module socio-démographique jusqu'en 2050", Bureau fédéral du Plan, note DG/5698, 3 avril 1996



Financer la sécurité sociale à l'horizon 2050

Financiering van de sociale zekerheid tegen het jaar 2050

Nicole FASQUELLE

Attaché, Bureau fédéral du Plan

Attaché, Federaal Planbureau

Samenvatting

Het systeem MALTESE situeert de toekomstige financiering van de sociale zekerheid binnen een kader dat de demografie, de macro-economische ontwikkeling, het sociaal beleid en het begrotingsbeleid omvat. De pensioenuitgaven zouden vooral tussen 2000 en 2030 toenemen. Die stijging zou gedeeltelijk gecompenseerd worden door de vermindering van andere sociale uitgaven, maar de sociale zekerheid zou gedurende bijna vijftig opeenvolgende jaren een tekort vertonen. Door de verderzetting van de sanering vanaf het begin van de periode en een voorzichtig sociaal beleid zou niettemin het begrotingsevenwicht bereikt worden in het begin van de XXIe eeuw. Bij handhaving van dit begrotingsevenwicht zou er vanaf dan manoeuvreerruimte voor andere beleidsmaatregelen vrij-komen.

Résumé

Le système MALTESE situe le financement futur de la sécurité sociale dans un cadre incluant la démographie, l'évolution macroéconomique, la politique sociale, la politique budgétaire. Les dépenses de pensions croîtraient surtout entre 2000 et 2030. Ces hausses seraient partiellement compensées par la baisse d'autres dépenses sociales, mais la sécurité sociale connaîtrait un déficit sur près de cinquante années consécutives. Cependant, avec la poursuite de l'assainissement dès le début de la période et une politique sociale prudente, l'équilibre budgétaire serait atteint au début du XXI^e siècle. Dès lors, en maintenant cet équilibre budgétaire, il se dégagerait, alors, des marges de manoeuvre pour d'autres politiques.

Financer la sécurité sociale à l'horizon 2050

Le système Maltese, un outil pour analyser le financement de la sécurité sociale à long terme

Le système actuel de sécurité sociale belge saura-t-il résister au futur choc démographique, disposera-t-on des ressources nécessaires pour le financer?

Les résultats d'une projection de référence du système MALTESE et de quelques variantes vont illustrer la réponse à ces questions.

Il incorpore de nombreuses données démographiques, socio-démographiques, macroéconomiques, sociales et budgétaires.

Le système MALTESE nécessite de *nombreuses données*: les perspectives démographiques et leur éclatement entre les différentes catégories socio-démographiques, ainsi que des hypothèses en matière d'environnement macroéconomique, de politique sociale et de politique budgétaire. L'ensemble de ces éléments permet d'estimer les nombres d'allocataires sociaux et leurs allocations moyennes correspondantes, et d'ainsi passer aux comptes de la sécurité sociale et des finances publiques.

A. Le scénario macroéconomique

La croissance est fixée à 2.25 pour-cent par an, soit la tendance de long terme observée dans le passé.

A moyen terme, le scénario macroéconomique est repris des perspectives du modèle HERMES établies en avril 1997, prolongé à long terme par des hypothèses. Il convient surtout d'épingler l'hypothèse relative à la *productivité réelle par emploi* qui croît de 2,25 pour-cent par an et celle concernant la *croissance nulle de l'emploi du secteur privé*, impliquant une croissance du PIB de 2,25 pour-cent par an et une réduction du taux de chômage jusqu'à environ 9 pour-cent en 2050.

B. Le scénario de politique sociale

Sur base de la récente réforme des pensions, le plafond salarial pour le calcul des pensions augmenterait de 1.75 pour-cent par an

Ce scénario est basé sur les indications contenues dans le texte de la réforme des pensions qui mentionne que le *plafond salarial* sera augmenté en fonction des hausses de salaire effectif. Une croissance globale des salaires de 2,25 pour-cent dans notre projection de référence, diminuée d'un *wage-drift* de 0,5 pour-cent, fournit un accroissement du plafond salarial de 1,75 pour-cent par an.

et l'adaptation au bien-être des pensions serait de 0.5 pour-cent par an.

D'autre part, toujours d'après le texte de la réforme des pensions, une *adaptation au bien-être* sélective pourrait être attribuée aux pensionnés, nous amenant à une adaptation au bien-être de 0,5 pour-cent par an.

Des hypothèse analogues sont posées pour les autres branches de la sécurité sociale.

Les branches du chômage, de la prépension et de l'invalidité bénéficient des mêmes adaptations au bien-être que les pensions des salariés. Une adaptation au bien-être de 1 pour-cent est attribuée aux allocations familiales et aux parties forfaitaires des pensions des indépendants et du revenu garanti.

C. Le scénario de politique budgétaire

Des hypothèses classiques mais une politique de solde budgétaire variable selon que l'on atteint ou non l'équilibre budgétaire.

Les principaux points à retenir en matière de politique budgétaire sont:

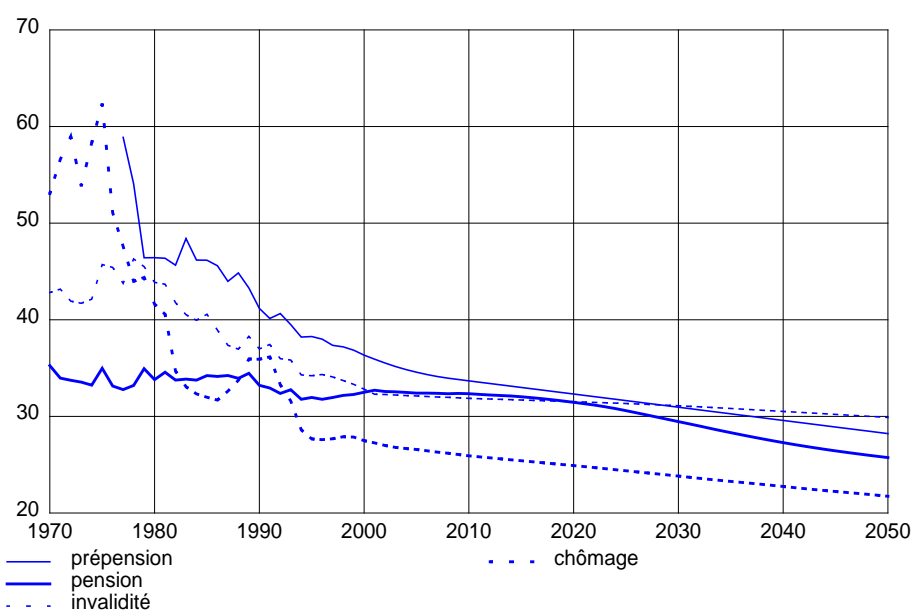
- des *taux de cotisation* et une *pression fiscale* inchangés à long terme;
- le *financement alternatif* et les *dépenses de l'Etat* (excepté les transferts sociaux et les charges d'intérêts) suivent une évolution parallèle au PIB;
- une politique différente en ce qui concerne le *solde budgétaire* selon que l'on atteint ou non l'équilibre budgétaire.

D. Evolution des taux de remplacement

Les taux de remplacement devraient continuer à se dégrader mais moins que dans le passé récent ...

Le taux de remplacement est le ratio entre une allocation sociale moyenne et le salaire moyen brut. La figure 3 présente quelques taux de remplacement du régime salarié.

FIGURE 3 -Dégradation des taux de remplacement (projection de référence)
(en pour-cent du salaire moyen brut)



... et ceci pour deux raisons

Un *double phénomène* influence l'évolution aussi bien passée que future de tous les taux de remplacement: d'une part le découplage entre la croissance des salaires et l'adaptation au bien-être et d'autre part l'accroissement du nombre de femmes bénéficiant d'une allocation de remplacement, plus faible que celle d'un homme.

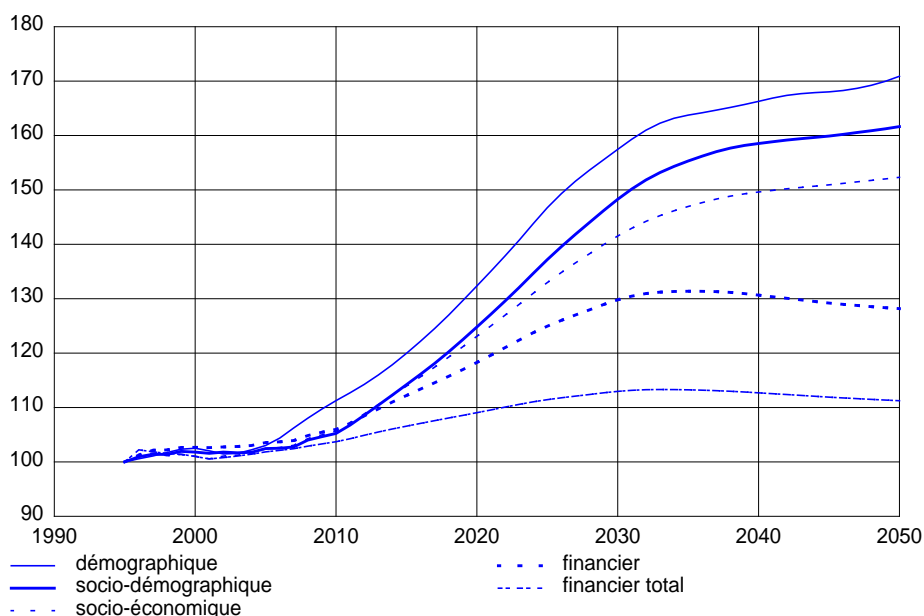
De 2001 à 2050, on observe une *dégradation* de tous les taux de remplacement mais cette baisse enregistrée sur cinquante ans est bien moindre que celle intervenue pendant les 20 dernières années.

La détérioration de ces taux de remplacement ne signifie pas que le niveau de vie des allocataires sociaux diminue mais que ceux-ci perdent du terrain par rapport au niveau de vie des travailleurs.

E. Les coefficients de dépendance

La figure 4 présente quelques coefficients de dépendance.

FIGURE 4 -Coefficients de dépendance (projection de référence)
(1995=100)



Comme déjà souligné dans un exposé précédent, il y a une marge énorme entre l'évolution du coefficient de dépendance démographique et celle du coefficient de dépendance financier.

On retrouve sur cette figure, de haut en bas, les coefficients suivants:

1. Le coefficient de dépendance *démographique* qui rapporte le nombre de personnes de 60 ans et plus au nombre de personnes de 20 à 59 ans.
2. Le coefficient *socio-démographique* (ratio entre le nombre de pensionnés et le nombre d'actifs) augmente moins rapidement que le coefficient démographique en raison des augmentations projetées des taux d'activité.
3. Le coefficient *socio-économique* (rapport entre le nombre de pensionnés et le nombre de travailleurs) où un emploi stable ralentit davantage la hausse de ce coefficient de dépendance.
4. Le coefficient de dépendance *financier* des personnes âgées (ratio entre la masse totale des pensions des secteurs privé et public et la masse salariale) dont l'augmentation se réduit encore puisque le taux de remplacement de la pension salariée se dégrade.
5. Le coefficient de dépendance *financier total* (rapport entre l'ensemble des dépenses sociales - y compris les soins de santé - et la masse salariale) qui

s'accroît encore moins rapidement, signifiant que certaines dépenses sociales, autres que les pensions, se réduisent.

F. Evolution des prestations sociales

L'analyse des prestations sociales est effectuée dans le cadre du compte de la sécurité sociale au sens SEC (voir tableau 1).

TABLEAU 1 - Les prestations de sécurité sociale: variation en pour-cent du PIB
(projection de référence)

	2000-1995	2030-2000	2050-2030
Pensions (secteur privé)	-0,1	+1,8	-0,2
Soins de santé	+0,1	+1,0	+0,4
Chômage-prépension	-0,3	-0,7	-0,5
Allocations familiales	-0,2	-0,6	-0,2
Autres prestations	-0,2	-0,1	-0,1
<i>Total des prestations</i>	<i>-0,6</i>	<i>+1,5</i>	<i>-0,6</i>

Une évolution globale des prestations moins alarmante qu'attendue

A moyen terme, de 1995 à l'an 2000, les nombreuses mesures d'économies prises par le Gouvernement entraînent une diminution des prestations sociales de 0,6 point de pour-cent du PIB.

Entre 2000 et 2030, sommet du vieillissement démographique, seules les dépenses de pensions du secteur privé¹ et de soins de santé² s'accroissent de 2,8 point de pour-cent du PIB. Les autres dépenses se réduisent de 1,3 point de pour-cent du PIB (particulièrement le chômage et les allocations familiales grâce à la diminution de leurs nombres de bénéficiaires et à la dégradation de leurs taux de remplacement), induisant une hausse globale des prestations sociales de 1,5 point de pour-cent du PIB entre 2000 et 2030.

Entre 2030 et 2050, période de répit démographique, l'ensemble des prestations sociales se réduit de 0.6 point de pour-cent du PIB.

mais un déficit constant de la sécurité sociale qui pourrait poser un réel problème de financement.

Selon ce scénario de référence, l'évolution globale des prestations sociales semble moins alarmante que ce que l'on pouvait imaginer. Toutefois ces dépenses s'accroissent à long terme et la *sécurité sociale* enregistrerait un *déficit* sur près de cinquante années consécutives, posant peut-être un réel problème de financement.

Dans cette optique, l'analyse des finances publiques belges est susceptible de fournir une réponse à ce problème.

1. L'accroissement des dépenses de pensions demeure modéré en raison de nombreux facteurs: réforme des pensions, modération salariale, décrochage entre l'évolution des plafonds et de l'adaptation au bien-être et celle des salaires, croissance du nombre de pensionnées féminines...
2. Les soins de santé, qui tiennent compte du vieillissement accru de la population, s'accroissent sur toute la période de simulation en raison d'une hausse en volume de la consommation privée en soins de santé supérieure à la croissance économique.

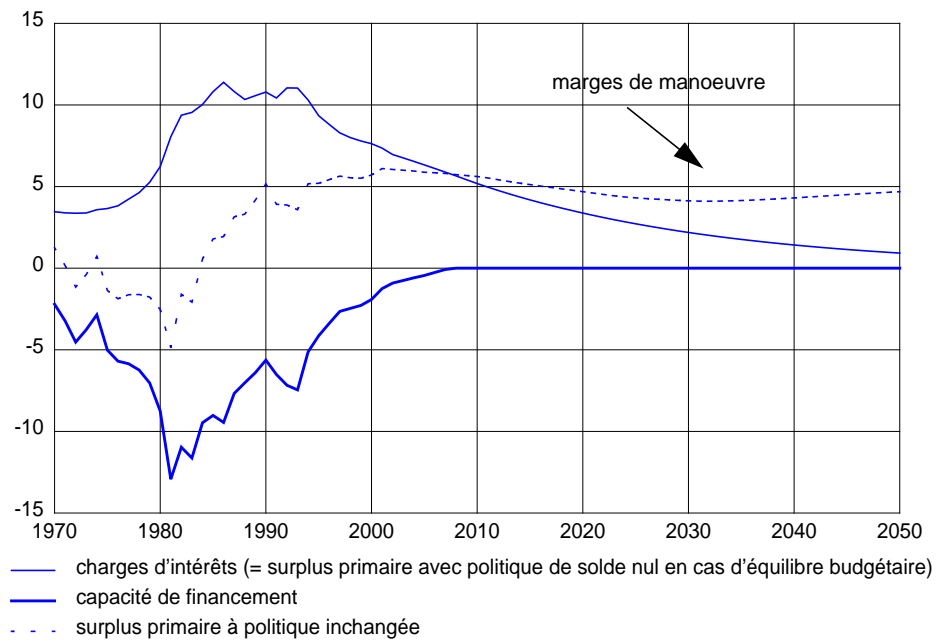
G. Evolution des finances publiques

La dette publique atteindrait le seuil de 60 pour-cent du PIB en 2018,

La phase d'assainissement des finances publiques belges se poursuivrait en projection. Entraînée par un effet boule-de-neige inversé, la dette publique atteindrait 60 pour-cent du PIB en 2018.

La figure 3 présente différents soldes financiers de l'Etat: la capacité de financement ou le solde budgétaire de l'Etat y est décomposé entre les charges d'intérêts sur la dette publique et le surplus primaire.

FIGURE 5 -Dégagement de marges de manoeuvre à long terme (projection de référence) (en pour-cent du PIB)



L'équilibre budgétaire serait atteint dès 2008...

Grâce à un surplus primaire largement positif, la capacité de financement s'améliore progressivement à partir des années 80. A politique inchangée, cette évolution d'assainissement se poursuit en projection jusqu'à l'obtention d'un *équilibre budgétaire* en 2008 (le surplus primaire est alors égal aux charges d'intérêts).

... date à partir de laquelle on pose l'hypothèse d'une politique de solde nul.

Dès lors une politique spécifique est appliquée qui maintient une capacité de financement nulle ou une *politique de solde nul* (avec un surplus primaire correspondant), justifiée par le Pacte européen de croissance et de stabilité. Sans cette contrainte, le modèle aurait généré une capacité de financement positive et un surplus primaire plus élevé (surplus primaire à politique inchangée).

Dès lors, une marge de manoeuvre se dégage ...

D'un point de vue technique, la *marge de manoeuvre* constitue la différence entre le surplus primaire à politique inchangée et le surplus primaire avec une politique de solde nul (voir figure 3).

... qui pourra être consacrée à d'autres types de politiques.

Concrètement cette marge de manoeuvre représente les ressources encore disponibles, après avoir financé toutes les dépenses de l'Etat y compris les dépenses sociales. Selon les hypothèses de la projection de référence, la marge de manoeuvre serait de 1,9 pour-cent du PIB en 2030, tout en ayant supporté le choc démographique.

Ces résultats dégagent le *caractère gérable du problème du vieillissement* à condition toutefois que la dette publique et les charges d'intérêts aient suffisamment diminué avant 2010 (début du papy-boom).

Mais ces perspectives dépendent évidemment des hypothèses macro-économiques, budgétaires et de politique sociale, sous-jacentes à la projection de référence. C'est pourquoi deux variantes macroéconomiques et deux variantes de politique sociale ont été réalisées en maintenant toutefois une politique de solde nul dès que l'équilibre budgétaire est atteint.

H. Les variantes macroéconomiques

Deux variantes macroéconomiques:

Les écarts entre les évolutions des salaires et du plafond salarial et de l'adaptation au bien-être sont identiques à ceux de la projection de référence.

1. Emploi croissant de 0.15 pour-cent par an

l'une sur l'emploi,

La première variante macroéconomique suppose une croissance annuelle du PIB inchangée de 2,25 pour-cent mais avec une *augmentation de l'emploi du secteur privé de 0,15 pour-cent*, ramenant la croissance de la productivité et des salaires à 2,1 pour-cent par an.

A population active égale, le chômage diminuerait dès 2007 et le taux de chômage minimum de 5 pour-cent serait atteint vers 2042, créant dès lors une situation de pénurie de main d'oeuvre et une légère diminution de la croissance du PIB.

Cette variante entraîne une diminution des prestations sociales en pour-cent du PIB, principalement due à la branche chômage (réduction du nombre de chômeurs). En 2050, les *marges de manoeuvre* sont *supérieures* d'environ 1,6 pour-cent du PIB à celles de la simulation de référence, en raison des prestations sociales inférieures mais aussi d'une baisse des rémunérations des fonctionnaires et des pensions du secteur public (salaires plus bas et péréquation inférieure).

2. Croissance économique de 1,75 pour-cent

L'autre sur la croissance économique

La seconde variante macroéconomique teste l'hypothèse d'une *croissance économique ralentie* de 1,75 pour-cent par an avec un emploi stagnant.

Dans cette variante, les dépenses de prestations sociales sont supérieures à celles de la projection de référence en pour-cent du PIB quasi uniquement en raison des pensions des salariés. En effet, si la croissance économique est immédiatement ralentie à 1,75 pour-cent, c'est seulement après 45 ans que tous les nouveaux pensionnés posséderont une carrière ne comportant que des salaires évoluant avec 1,75 pour-cent. *Les marges de manoeuvre se dégradent* parallèlement aux prestations sociales.

I. Les variantes de politique sociale

Deux variantes de politique sociale

Les hypothèses macroéconomiques et budgétaires sont identiques à celles de la projection de référence. Les allocations touchées par ces scénarios alternatifs sont les pensions des salariés, les allocations de chômage, de prépension et d'invalidité.

1. Une générosité accrue

Plafond salarial de 1.75 pour-cent par an, mais adaptation au bien-être de 1 pour-cent

Cette variante de politique sociale introduit une *adaptation au bien-être des allocations de 1 pour-cent*, au lieu de 0,5 pour-cent dans la simulation de référence.

Ce scénario entraîne une augmentation des prestations sociales et une semblable *détérioration des marges de manoeuvre*, de 0,5 pour-cent du PIB en 2050. Mais il implique une *moindre dégradation des taux de remplacement*, particulièrement nette pour les pensions des salariés.

2. Une politique sociale indifférenciée

Plafond salarial et adaptation au bien-être de 1 pour-cent par an

La dernière variante suppose une évolution indifférenciée de *1 pour-cent tant pour les plafonds salariaux que pour l'adaptation au bien-être des allocations*.

Au-delà de ses conséquences budgétaires (réduction des prestations sociales et marges de manoeuvre plus larges), ce type de politique sociale implique une *détérioration considérable des taux de remplacement*. En effet les allocataires parviennent de plus en plus rapidement au plafond salarial et ne touchent dès lors qu'une sorte d'*allocation forfaitaire*, en contradiction avec le système d'assurance de la Sécurité sociale. En outre, les allocations nouvelles convergent vers les anciennes allocations, perturbant les équilibres intergénérationnels.

J. Conclusions

Le choc démographique peut être financé à condition d'avoir réalisé l'assainissement budgétaire avant 2010.

Avec des hypothèses macroéconomiques et de politique sociale prudentes telles que celles de la projection de référence, il semble possible de *financer le choc démographique grâce au désendettement public*. Des marges de manoeuvre seraient présentes, à condition toutefois que l'assainissement budgétaire se réalise avant le papy-boom de 2010.

La croissance économique et l'emploi sont des facteurs déterminants pour assurer les marges de manoeuvre.

Les variantes macroéconomiques dégagent l'*importance* que revêtent la *croissance économique* et la performance de l'*emploi* sur le coût budgétaire du vieillissement et les marges de manoeuvre.

La politique sociale doit être menée avec prudence, tout en évitant les risques de forfaitarisation.

Les variantes de politique sociale montrent d'une part l'*effet d'une augmentation de l'adaptation au bien-être*, et d'autre part les *risques de forfaitarisation et d'uniformisation* des prestations entre nouveaux et anciens bénéficiaires qu'implique une politique sociale indifférenciée entre les plafonds salariaux et l'adaptation au bien-être des allocations.

Bibliographie:

FASQUELLE Nicole, WEEMAES Saskia, "*Perspectives financières de la Sécurité sociale à l'horizon 2050*", Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n° 83, novembre 1997

FASQUELLE Nicole, FESTIENS Marie-Jeanne, WEEMAES Saskia, "*Les nouvelles perspectives financières 1997-2050 de la Sécurité sociale*", Bureau fédéral du Plan, Rapport, août 1997

FASQUELLE Nicole, WEEMAES Saskia, "*Les perspectives financières de long terme de la protection sociale*", Bureau fédéral du Plan, Contribution au 12ème Congrès des Economistes belges de langue française, Commission 2, Bruxelles, 28 et 29 novembre 1996



De pensioenhervorming: Een nieuwe generatie en een nieuw contract

La réforme des pensions: Une nouvelle génération, un nouveau contrat

Marie-Jeanne FESTIENS

Eerste Opdrachthouder, Federaal Planbureau

Premier Chargé de mission, Bureau fédéral du Plan

Samenvatting

In uitvoering van de kaderwet van 26 juli 1996 tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenen, beoogt de hervorming de gelijke behandeling van man en vrouw, de aanpassing aan maatschappelijke veranderingen en de mildering van de uitgavengroei. De juridische gelijkstelling van de pensioenleeftijd en de pensioenbreuk worden aangevuld met een feitelijke gelijkberechtiging via het minimumrecht per loopbaanjaar en de bonusjaren voor atypische jobs. De hervorming vertraagt de toenemende pensioenuitgaven met 0,54 procent van het BBP in 2010. Omwille van de meeruitgaven voor de andere vervangingsinkomens bedraagt de nettobesparing 0,22 procent van het BBP. Deze laatste is vooral toe te schrijven aan de (huis)vrouw met een korte loopbaan die niet langer vanaf 60 jaar haar rustpensioen kan opnemen. De hervorming wil ook de legitimiteit van het wettelijke pensioen versterken door de binding van de loongrens aan de conventionele loonstijgingen, zodat de afstand tussen de onbegrensde bijdragebetaling en de begrensde pensioenrechten niet langer wordt vergroot.

Résumé

Portant exécution de la loi-cadre du 26 juillet 1996, assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, la réforme vise à la fois l'égalité de traitement entre hommes et femmes, et l'adaptation aux évolutions de société, tout en opérant une atténuation de la croissance des dépenses. L'égalisation juridique de l'âge et du calcul de la pension est accompagnée d'une égalité de fait via le droit minimum par année de carrière et l'octroi d'années de bonus pour les emplois atypiques. La réforme diminue la croissance des dépenses de pensions de 0,54 pour-cent du PIB en 2010. Cette économie sera cependant partiellement compensée par l'accroissement d'autres revenus de remplacement. L'économie nette de 0,22 pour-cent résulte essentiellement du fait que la femme avec carrière courte sera obligée de postposer sa pension de retraite. La liaison du plafond de calcul au salaire conventionnel sera rétablie pour renforcer la légitimité de la pension légale. Par ce biais, le découplage entre les cotisations non plafonnées et les droits de pension plafonnés n'est plus accru.

De pensioenhervorming: een nieuwe generatie en een nieuw contract

A. Inleiding

Een “*nieuwe generatie*”: talrijker in aantal, steeds beter geschoold, hun loopbaan uitgebouwd in een gewijzigde macro-economische - en maatschappelijke omgeving, en met volwaardige pensioenrechten voor de vrouw.

Een “*nieuw contract*”, dat geleidelijk wordt ingevoerd, en dat in 2010 op kruissnelheid komt wanneer de omvangrijke naoorlogse geboortes hun pensioenleeftijd bereiken.

Spontane ontwikkeling met vier determinanten

De toekomstige ontwikkeling van de pensioenlast heeft vier determinanten: de demografische vergrijzing, de invloed van de berekeningsgrens op het rustpensioen van de ‘*nieuw-gepensioneerden*’, de invloed van de welvaartsaanpassingen op het pensioen doorheen de leeftijden van de gepensioneerden en het zich veranderend gezinsmodel van dubbelverdieners met elk hun individuele pensioenrechten.

De pensioenhervorming (Kaderwet van 26 juli 1996) werkt in op de drie laatste determinanten.

Krachtlijnen van de pensioenhervorming

De recente pensioenhervorming in de werknemersregeling en in het sociaal statuut der zelfstandigen wordt gekarakteriseerd door vier krachtlijnen:

- bevestiging van de legitimiteit van de wettelijke pensioenstelsels via een nieuw sociaal beleid;
- besparing in de socialezekerheidsuitgaven via de afbouw van het “*oneigenlijk gebruik*” van pensioenuitkeringen;
- juridische gelijkstelling van man en vrouw, inzake pensioenleeftijd en pensioenberekening, aangevuld met een feitelijke gelijkberechtiging en met tevens oog voor de nieuwe evoluties op de arbeidsmarkt;
- striktere toepassing van het verzekeringsprincipe door een aanpassing van het proportioneel pensioen der zelfstandigen, evenredig met het aandeel van hun bijdragen in de pensioenuitgaven *stricto sensu*.

Omdat 70 procent van het toekomstig aantal gepensioneerden een werknemerspensioen zullen hebben, wordt dit betoog toegespitst op de pensioenhervorming in de werknemersregeling.

B. Een nieuw sociaal beleid om de legitimiteit van het wettelijk pensioen te bevestigen

De Pensioenwet bevat een hoofdstuk (VI in het KB van 23.12.1996) dat vanaf 1999 het geïndexeerde berekeningsplafond bindt aan de marge voor reële loontoe- name in het kader van de opgelegde 'loonnorm', en dat selectieve welvaartsaan- passingen voor de vroeger gepensioneerden mogelijk maakt afhankelijk van de ingangsdatum of de hoogte van het pensioen.

Invloed van de berekenings- grens op het rustpensioen van de 'nieuw-gepensioneerden'

Het pensioen van een nieuw-gepensioneerde wordt berekend aan de hand van het brutoloon dat hij verdiende tijdens zijn loopbaan, voor zover dit loon niet hoger was dan de loongrens die gold op het moment dat het loon verdiend werd.

Sedert 1982 werd die loongrens elk jaar wel aangepast aan de prijsevolutie, maar zonder enige reële verhoging; vandaag bedraagt ze ongeveer 114.039 fr. per maand. Alhoewel er expliciet geen maximumpensioen is voorzien in de werkne- mersregeling, installeert die loongrens onrechtstreeks een feitelijk maximum- pensioen; de toepassing van de loongrens over een volledige loopbaan resulteert in een maximumpensioen dat vandaag 750.000 fr. per jaar bedraagt voor het gezinshoofd en 600.000 fr. voor de alleenstaande of de samenwonende.

Ruim 35 procent van de mannelijke bedienden verdient vandaag een brutoloon dat de loongrens overstijgt, omwille van de gedurende 17 jaar vastgehouden loongrens (in constante prijzen), terwijl de lonen jaarlijks met gemiddeld 1,4 procent toenamen (in constante prijzen).

Een volgehouden loskoppeling elimineert het verzekeringska- rakter van het pensioen

Des te langer de loskoppeling van de loongrens (t.o.v. de loonevolutie) wordt aangehouden, des te groter wordt het deel mannen - en mettertijd ook meer vrouwen - wiens pensioen zal worden berekend op basis van die loongrens, die daarenboven steeds verder zal afwijken van het verdiende loon. Hierdoor ver- mindert het verzekeringskarakter van het wettelijk pensioen, dat via de loskop- peling van de loongrens steeds meer zou afglijden tot een standaardpensioen.

Daarom wordt de loongrens vanaf 1999 gekoppeld aan de loonmarges

De regering wenst de aftopping van het wettelijk pensioen niet langer uit te brei- den. Vandaar dat er in de pensioenwet gesproken wordt over "het herstel van de legitimiteit van het pensioen" via de koppeling van de loongrens vanaf 1999 aan de onderhandelde loonmarges in het kader van de 'loonnorm'. Op die wijze blijft er een zekere aftopping bewaard voor de hogere salarissen.

Figuur 6 illustreert de weerslag van de binding van de loongrens aan de conven- tionele loonstijgingen binnen de hypothesen van onze langetermijnstudie.

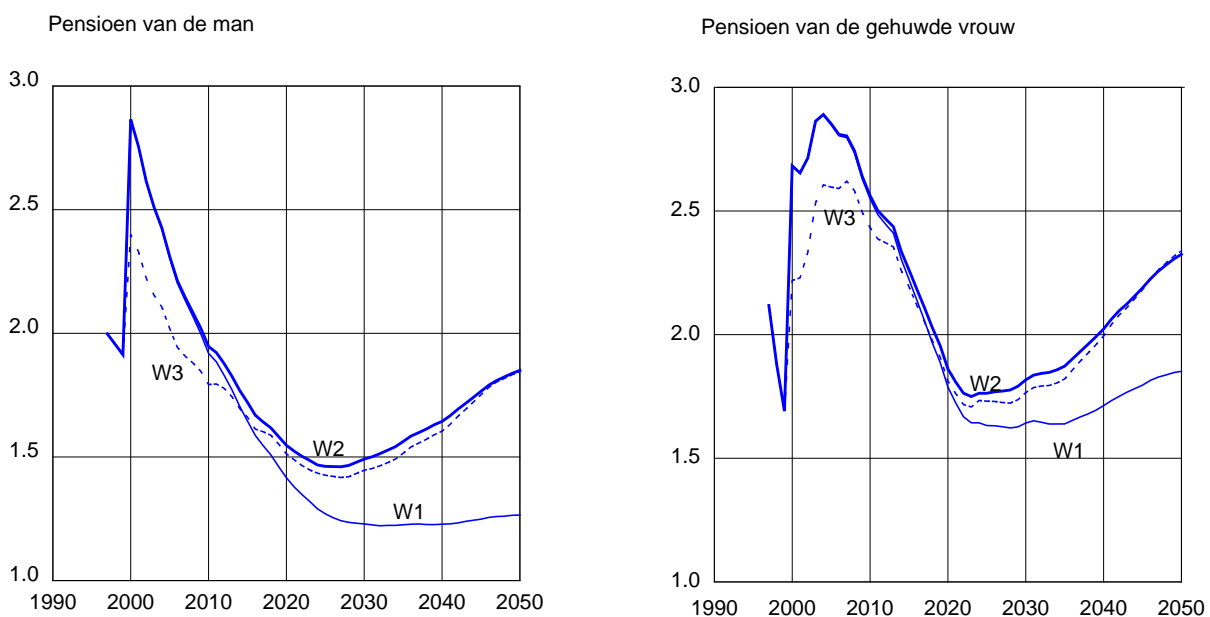
Vóór de pensioenhervorming was het onduidelijk welk standpunt de overheid zou innemen inzake, enerzijds de toekomstige evolutie van de loongrens en anderzijds de welvaartsaanpassingen van de oudere pensioenen. Het Federaal Planbureau maakte daarom zelf werkhypothesen aan de hand van de histori- sche evolutie tijdens de periode 1969-1991: namelijk een gemiddelde loskoppe- ling van 1,25 procent t.o.v. de loonevolutie. Gegeven de werkhypothese van 2,25 procent toekomstige loontoe- name zou de loongrens jaarlijks toenemen met 1 procent, evenals de welvaartscoëfficiënt voor de oudere pensioenen. Vermits sedert de Pensioenwet de loongrens gebonden is aan de conventionele lonen, komt dit in onze studie overeen met een jaarlijkse toename van de loongrens met 1,75 procent vanaf 1999 (2,25 procent loonevolutie¹ verminderd met 0,5 procent wage drift).

1. De macro-economische loonstijging bevat naast de conventionele loonstijging een structurele toename te wijten aan de verschuiving naar hoger geschoolde jobs,... Die structurele loontoe- name wordt in het vakjargon *wage drift* genoemd en wordt geraamd op 0,5 procent per jaar.

De overgang naar dit *nieuwe sociaal beleid* wordt in wat volgt geanalyseerd aan de hand van 3 simulaties:

- W1: loongrens +1 procent, welvaartscoëfficiënt +1 procent (onze vroegere werkhypothese vanaf 2000);
- W2: loongrens +1,75 procent, welvaartscoëfficiënt +1 procent (om enkel de weerslag van de hogere loongrens op het gemiddelde pensioen te kunnen meten);
- W3: loongrens +1,75 procent, welvaartscoëfficiënt +0,5 procent (overeenkomstig het door de regering aangekondigde sociaal beleid, wanneer de lonen evolueren met 2,25 procent per jaar).

FIGUUR 6 -Ontwikkeling van het gemiddelde pensioenbedrag (jaarlijkse groei in procenten)



Bron: Federaal Planbureau, simulaties van PENSION

De vervangingsratio zal de komende decennia blijven dalen

De figuren tonen dat de genereuzere binding van de loongrens (afstand tussen W1 en W2) gedurende de twee volgende decennia weinig invloed zal hebben op het groeirijme van het gemiddelde pensioen. Immers, de nieuwe generaties gepensioneerd van die periode ondergaan vooral *de invloed van de geblokkeerde loongrens van het verleden*. Ook het gemiddelde pensioen van de vrouw zal trager toenemen dan het loon (dalende vervangingsratio), niet omwille van de loongrens, maar te wijten aan *de toenemende deeltijdse tewerkstelling* van de vrouw sedert de 80' jaren.

De loongrens heeft de komende twee decennia een kleine invloed op het pensioen van de vrouw, omdat zij meestal een beloning verdient die de loongrens niet overstijgt. Alhoewel, vanaf 2020 zien we de invloed van de nieuwe generaties vrouwen die steeds meer de loonachterstand t.o.v. de mannen zullen inhalen.

*Geleidelijke versnelling van het
groeiritme van het pensioen na
2030*

Naarmate de dienstjaren vanaf 1999 een aangroeiend gewicht krijgen in de loopbaan van de nieuw-gepensioneerden, versnelt het groeiritme van het pensioen van de nieuwe generaties, en vervolgens het groeiritme van het gemiddelde pensioen over alle generaties gepensioneerden (vanaf 2030 in fig. 1). Het duurt ruim 45 jaren - de lengte van de loopbaan - alvorens het hoger groeiritme van de loongrens volledig verwerkt is in het '*nieuw-berekend*' pensioen, en nog eens 12 tot 15 jaren - gemiddelde duur dat de gepensioneerden een pensioen genieten - alvorens de nieuwe generaties de ouderen hebben vervangen.

Het gemiddelde pensioen van de vrouw versnelt vanaf 2030, vooral door toedoen van de verlenging van haar loopbaan, nadat de deeltijdse tewerkstelling een saturatiepunt zou bereiken vanaf 2000 (werkhypothese).

Niettegenstaande een toenemend groeiritme na 2030, groeit het gemiddelde pensioen toch nog trager dan de loonevolutie, omdat de loongrens wel gebonden is aan de '*conventionele*' lonen, maar *zonder integratie van de wage drift*.

*Welvaartsaanpassingen tij-
dens de veroudering van het
pensioen ...*

De afstand tussen W2 en W3 in figuur 6 toont dat een verhoging van de welvaartscoëfficiënt (vanaf 2000) een *belangrijke* maar *tijdelijke* weerslag zal hebben op het *groeiritme* van het gemiddelde pensioen. Een belangrijke weerslag, omdat alle generaties gepensioneerden betrokken zijn.

*...beïnvloeden tijdelijk de
vervangingsratio*

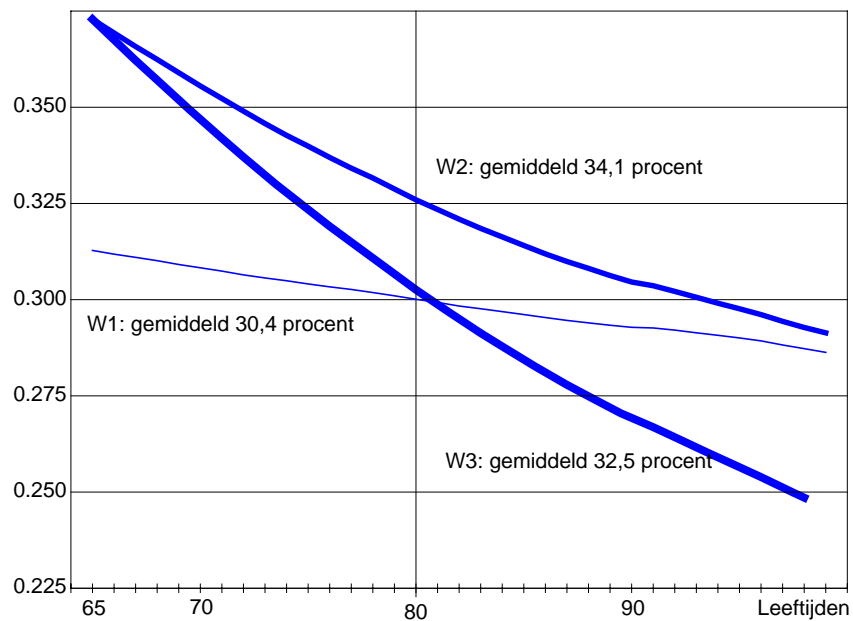
Het tijdelijke karakter kan met volgend voorbeeld verduidelijkt worden: de 85-jarige man in 2020 heeft vanaf zijn 66ste gedurende 20 opeenvolgende jaren een welvaartsaanpassing ontvangen, terwijl het pensioen van de 84-jarige man 19 keren is aangepast en in 2021 zijn 20ste aanpassing zal krijgen wanneer ook hij 85 jaar wordt (en de plaats inneemt van de vorige generatie 85-jarigen).

Dus, wanneer elke opeenvolgende generatie, over de gehele duur van haar pensionering, *dezelfde* jaarlijkse welvaartsaanpassingen heeft genoten, heeft de welvaartsregeling geen invloed meer op het *groeiritme* van het gemiddelde pensioenbedrag, voor zover de demografische structuur van de gepensioneerden niet verandert. Alleen *de invoering van een welvaartsbinding* - in tegenstelling met de afgelopen 15 jaar - *versnelt tijdelijk het groeiritme van het pensioenbedrag*. De vergroting van de afstand tussen W2 en W3 vanaf 2025 is te wijten aan de toenemende gemiddelde leeftijd van de groep gepensioneerden (wanneer de naoorlogse geboortes in groten getale de vierde leeftijd bereiken).

*...en beïnvloeden de spreiding
van het pensioen over de opeenvolgende leeftijden*

We hebben het hier niet over het behoud van de koopkracht, vermits de pensioenen gebonden zijn aan de prijsevolutie. De vraag die hier wordt gesteld is, *in welke mate de gepensioneerden deelnemen aan de welvaartstoename*.

FIGUUR 7 - Spreiding van het rustpensioen van het gezinshoofd doorheen de opeenvolgende leeftijden in 2050
(in procent van het brutoloon)



Bron: Federaal Planbureau, simulaties van PENSION

Het mechanisme van de welvaartsbinding wordt geïllustreerd in figuur 7 met de spreiding van het pensioen over de opeenvolgende leeftijden - van bijvoorbeeld het gezinshoofd - uitgedrukt in procent van het brutoloon van de werkende bevolking. We kozen het jaar 2050, wanneer zowel de binding van de loongrens als de welvaartsbinding zijn volle effect heeft gehad op de pensioenbedragen van de opeenvolgende generaties gepensioneerd.

In het geval dat de loongrens én de welvaartsaanpassingen met 1,25 procent worden losgekoppeld van de loonevolutie (W1), wordt de pensioenregeling herleid tot een *standaardpensioen*, met een *smalle spreiding binnen elke leeftijd* en tevens een *vlakke verdeling over de opeenvolgende leeftijden*. In dit geval komt er een solidariteitsstroom op gang van de jonge naar de oudere generaties gepensioneerd. Steeds meer wordt het verzekeringskarakter van het pensioencontract voor de nieuwe generaties vervangen door een forfaitair pensioen, dat steeds verder afwijkt van het verdiende loon, weliswaar aangevuld met een genereuze welvaartsbinding voor de oud-gepensioneerd.

In het geval van een loongrens gebonden aan de conventionele loonstijgingen en welvaartsaanpassingen van 1 procent (W2), wordt *het verzekeringskarakter van het pensioen tot op zekere hoogte behouden, met een genereuze regeling van welvaartsbehoud*. De afwijking tussen het pensioen van de 65-jarige en de 99-jarige bedraagt 8 procentpunten.

Een afwijking van 13 procentpunten - zoals vandaag het geval is - vinden we terug in de laatste variant (W3), met de loongrens gebonden aan het ritme van de loonmarges, en 0,5 procent jaarlijkse welvaartsaanpassingen.

Selectieve welvaartsaanpassingen

Welvaartsaanpassingen zijn kostelijk: jaarlijks 0,5 procent kost 0,37 procentpunten van het BBP na 20 jaar, oplopend tot 0,5 procentpunten in 2040, wanneer de naoorlogse geboortes in groten getale de vierde leeftijd bereiken. Vandaar dat het KB van 23.12.1996 spreekt over 'selectieve' welvaartsaanpassingen, bij voorrang gericht naar de kleinere en de oudere pensioenen, waardoor de lijn W3 minder steil zou dalen voor de hogere leeftijden dan in figuur 7.

C. De pensioenhervorming in de werknemersregeling

Pensioenregeling van de vrouw geleidelijk gelijkgesteld met die van de man

Vanaf 1997 wordt om de drie jaar de wettelijke pensioenleeftijd en de pensioenbreuk van de vrouw met een eenheid verhoogd, tot 65 jaar respectievelijk 1/45ste vanaf 2009. Tegelijkertijd wordt het recht van de vrouw op de overige vervangingsinkomens in de sociale zekerheid uitgebreid tot haar nieuwe wettelijke pensioenleeftijd.

De pensioenleeftijd blijft nochtans flexibel vanaf 60 jaar - uitgezonderd voor de voltijdse conventionele bruggepensioneerden - mits de loopbaanvoorwaarde over alle stelsels heen is vervuld: 20 kalenderjaren in 1997, 22 kalenderjaren in 1998,... ieder jaar oplopend met twee kalenderjaren tot 35 kalenderjaren vanaf 2005. Worden als kalenderjaar aanvaard: een tewerkstelling van ten minste 1/3 van een voltijdse arbeidsregeling, de perioden van inactiviteit in een "uittreddingsregeling" met ingangsdatum vóór 1.7.1997 en de loopbaanonderbreking om een kind jonger dan zes jaar op te voeden tot beloop van maximum 36 volle maanden.

Eliminatie van het "oneigenlijke gebruik" via de loopbaanvoorwaarde

Ruim een kwart van de vrouwen, die in de vroegere regeling het rustpensioen opvroegen vanaf 60 jaar tot aan de pensionering van de man, voldoen niet aan de loopbaanvoorwaarde van 20 kalenderjaren, en blijven voortaan in het statuut 'ten laste' zonder vervangingsinkomen; zij leveren het belangrijkste deel van de besparing. Ook de weduwe met een overlevingspensioen zal pas 5 jaren later 'haar' rustpensioen mogen cumuleren met haar overlevingspensioen.

Naarmate de loopbaanvoorwaarde verder toeneemt wordt ook de vrouw getroffen die tijdelijk haar loopbaan heeft gestaakt. Slechts een klein gedeelte onder hen werkt op 59 jaar; de meesten hebben een andere uitkering die zij 5 jaren langer kunnen genieten.

De vrouw die voldoet aan de loopbaanvoorwaarde kan kiezen, hoogstwaarschijnlijk afhankelijk van de hoogte van de uitkering in de verschillende stelsels, die verschilt volgens het sociaal statuut van de vrouw.

Verschuiving tussen de gerechtigden van de Sociale Zekerheid

Zonder hervorming mocht men zich verwachten aan een aanhoudende ontdubbeling van het gezinspensioen in koppels van dubbelverdieners met elkeen hun individueel rustpensioen. De pensioenhervorming zal die ontdubbeling tijdelijk terugschroeven, met een talrijkere aanwezigheid van de vrouw in de andere vervangingsinkomens.

**TABEL 2 - Pensioenhervorming in de werknemersregeling en in de regeling voor zelfstandigen:
Verschuiving tussen de sociale gerechtigden
(in duizendt)**

	1998	2001	2004	2010	2030	2050
Invaliden	1,6	4,0	6,3	11,5	12,4	11,6
Werklozen, waarvan	5,8	18,1	34,9	72,9	70,2	59,2
- vrouwen 60-64 jaar	2,9	9,7	19,4	42,6	39,6	32,5
Bruggepensioneerden, waarvan	2,0	4,7	8,3	19,4	26,6	21,0
- vrouwen 60-64 jaar	2,0	4,7	8,0	17,4	20,5	15,1
Tewerkstelling, waarvan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- vrouwen 60-64 jaar	3,0	8,4	15,8	32,2	36,7	32,7
Deeltijds werkende vrouwen	0,4	1,2	2,5	5,6	7,8	8,8
Inactieve vrouwen, buiten de S.Z.	7,8	19,2	32,4	59,2	59,0	47,7
Totaal van pensioenuitstellers, waarvan	-17,6	-47,2	-84,4	-168,5	-175,9	-148,2
- werknemerspensioenen	-15,3	-41,7	-75,0	-151,3	-157,6	-131,5
- zelfstandigenpensioenen	-2,2	-5,5	-9,4	-17,2	-18,2	-16,7
p.m. overheidspensioenen	-,8	-2,3	-4,0	-8,0	-8,4	-7,1

De pensioenhervorming vermindert het vrouwelijke pensioenbestand met 19 procent in 2010 (7 procent van het totale pensioenbestand). Eén derde blijft ten laste van de echtgenoot, 19 procent verlengen hun loopbaan, en de overige 46 procent genieten een ander vervangingsinkomen, vooral werklozen met een anciënniteitstoeslag.

*Juridische gelijkstelling en
feitelijke gelijkberechtiging, ...*

De juridische gelijkstelling wordt aangevuld met een “*minimumrecht per loopbaanjaar*” bedoeld om de lage lonen uit het verleden - gecorrigeerd voor de tussentijdse prijsevolutie - op te trekken tot het gewaarborgd minimumloon dat geldt op het moment van de pensioenberekening¹.

Dit nieuwe minimumstelsel heeft een aanzienlijk lagere toegangsdrempel dan het huidige minimumpensioen (vanaf de tweederde loopbaan): een loopbaan als werknemer van minimaal 15 kalenderjaren, met tenminste éénderde van een volledig arbeidsrooster, gelijkgestelde periodes inbegrepen. Het pensioenbedrag mag door dit recht niet boven de 35.000 fr. (alleenstaande) respectievelijk 43.750 fr. (gezinshoofd) per maand worden opgetrokken, geproratiséerd met de weerhouden pensioenbreuk².

*...gefinancierd door de afbouw
van de herwaarderingscoëfficiënt*

Het “*minimumrecht per loopbaanjaar*” wordt gefinancierd door de afbouw van de herwaarderingscoëfficiënt, van toepassing op de loopbaanjaren 1955-1974, die vooral ten goede kwam aan de hogere lonen. Het is dan ook niet te verwonderen dat de gemiddelde man door die “*gelijkberechtiging*” een lager rustpensioen heeft dan voorheen: een olopend verlies tot 0,6 procent in 2003 om vervolgens te verdwijnen vanaf 2020, wanneer de periode 1955-1974 niet langer behoort tot de beroepsloopbaan.

1. Een rustpensioen overeenkomstig een volledige loopbaan, waarbij ieder loopbaanjaar aan dit minimumrecht wordt gewaardeerd, geeft een pensioen van 25.496 fr./maand voor een alleenstaande en 31.870 fr./maand voor een gezinshoofd. Al de bedragen zijn gekoppeld aan de index der consumptieprijzen (Wet van 2 augustus 1971). Telkens het minimum maandloon verhoogt zal ook het minimumrecht per loopbaanjaar worden aangepast vanaf de eerste dag van de twaalfde maand volgend op de wijziging.
2. Ook de gerechtigde met een minimumpensioen van 27.775 Fr./maand voor een alleenstaande komt in aanmerking voor het “*minimumrecht per loopbaanjaar*” tot een maximum van 35.000 fr./maand.

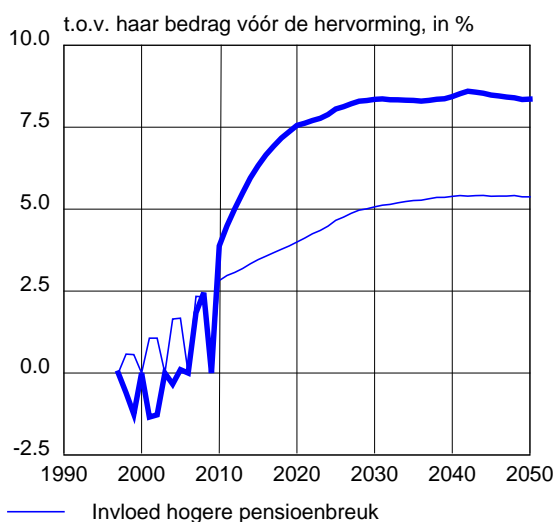
Het “*minimumrecht per loopbaanjaar*” is vooral ten voordele van de vrouw met de laagste lonen en garandeert een pensioenberekening gebaseerd op een *ex post* ingevoerd minimumloon, vanaf 15 loopbaanjaren in de werknemersregeling. De gelijkberechtiging houdt rekening met gelijkgestelde periodes en verleent bonusjaren aan deeltijdswerkenden en de nieuwe vormen van arbeidsherverdeling.

Invloed van de pensioenhervorming op het pensioenbedrag

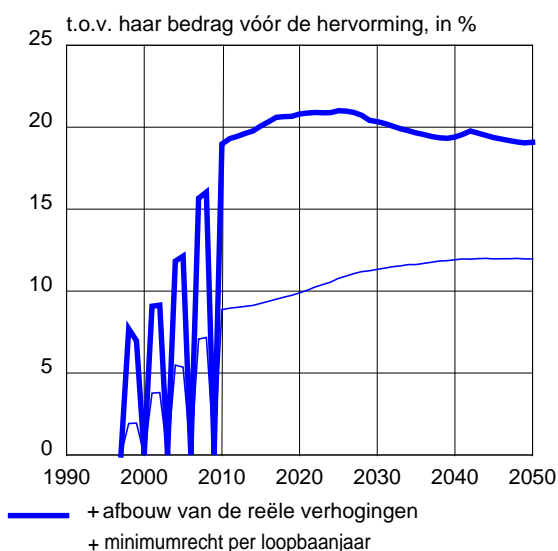
Zowel de vrouw die op 60-jarige leeftijd haar pensioen aanvraagt, als de vrouw die haar pensioen 5 jaren moet uitstellen zonder ondertussen haar loopbaan te verlengen, verliezen 2,44 procent per eenheid dat de pensioenbreuk toeneemt, tot 11 procent in 2009.

FIGUUR 8 -Impact van de pensioenhervorming op het pensioen van de vrouw die op 65 jaar wordt gepensioneerd en ondertussen haar loopbaan verlengt

Rustpensioen v.d. vrouw met volledige loopbaan



Rustpensioen v.d. ongehuwde vrouw met onvolledige loopbaan



Bron: Federaal Planbureau, simulaties van PENSION.

De vrouw die haar pensioenleeftijd opschuift en terzelfdertijd haar loopbaan verlengt (in figuur 8) zal het verlies van de nieuwe pensioenbreuk meer dan compenseren omdat de laatste jaren de beste jaren zijn in de pensioenberekening; des te korter de loopbaan, des te sterker is de invloed van de loopbaanverlenging. De invoering van het “*minimumrecht per loopbaanjaar*”, in vervanging van de herwaarderingscoëfficiënt, is het voordeligst voor de onvolledige loopbanen en/of met lage bezoldiging.

D. Budgettaire weerslag van de pensioenhervorming in de werknemersregeling en in de regeling der zelfstandigen

Besparingen en meeruitgaven

De hervorming geeft een besparing in de pensioensector van 60 miljard franken (in constante prijzen van 1997) of 0,54 procent van het BBP in 2010. De minderuitgaven zijn toe te schrijven aan het omzeggens verdwijnen van de generatie vrouwen tussen 60-64 jaar uit het pensioenbestand, en de afbouw van de herwaarderingscoëfficiënt.

Tegenover die besparingen staan de meeruitgaven voor de andere vervangingsinkomens: werkloosheidsuitkeringen, invaliditeitsvergoedingen, brugpensioenen. Omdat de analyse van de pensioenhervorming gebeurt in een kader van een ongewijzigde macro-economische omgeving, is de belangrijkste meeruitgave terug te vinden in de werkloosheid: niet enkel blijft de 59-jarige werkloze vrouw 5 jaren langer werkloos, maar ook zij die voortwerken bezetten 5 jaren langer hun job, waardoor de jongere generaties minder kansen krijgen op de arbeidsmarkt.

De besparing van de pensioenhervorming in de regeling der zelfstandigen bedraagt 0,05 procent van het BBP in 2010, toenemend tot 0,07 procent in 2050; te vergelijken met de totale pensioenuitgaven in het sociaal statuut van 0,65 procent van het BBP (vóór de pensioenhervorming).

Nettobesparing

Globaal, binnen een onveranderde macro-economische omgeving, bedraagt de nettobesparing van de pensioenhervorming 20 miljard of 0,22 procent van het BBP in 2010, en vermindert nadien tot 0,05 procent in 2050. Die nettobesparing van 0,22 procent is te danken aan het vermijden van de tijdelijke pensionering van de huisvrouw - met een pensioen dat lager uitvalt dan de afgeleide rechten die haar man bij zijn pensionering zal krijgen als gezinshoofd - en ondertussen heeft die vrouw geen ander vervangingsinkomen.

De besparing door de afbouw van de herwaarderingscoëfficiënt volstaat aanvankelijk om de meerkost van het '*minimumrecht per loopbaanjaar*' te compenseren. Na 2010 vermindert geleidelijk de opbrengst van die besparing, terwijl de meerkost van het minimumrecht toeneemt naarmate de vrouwen met deeltijdse tewerkstelling in hun loopbaan gepensioneerd worden.

Bibliografie:

FESTIENS Marie-Jeanne, BECQUAERT Henk, BOGAERT Henri, "*PENSION, un modèle d'analyse et de projection des pensions des salariés*", Federaal Planbureau, nota nr. 4550, ter gelegenheid van de conferentie in Bristol, 1990, georganiseerd door AISS over de toepassing van kwantitatieve methodes in de sociale zekerheid

FESTIENS Marie-Jeanne, "*De ontwikkeling van de sociale zekerheid*", hoofdstuk VI in "*Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*", Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, Academia Press Gent, 1993, blz 223-358

FESTIENS Marie-Jeanne, "*De pensioenhervorming: een nieuwe generatie en een nieuw contract*", Federaal Planbureau, Planning Paper nr. 82, November 1997



De gevolgen van de pensioenhervorming aan de hand van concrete gevallen

Les conséquences de la réforme des pensions au travers de cas concrets

Sonja FICHTNER

Actuariaatsinspecteur bij de Rijksdienst voor pensioenen
Inspecteur d'actuariat à l'Office national des pensions

Samenvatting

In 1996 heeft de Rijksdienst voor Pensioenen een steekproef samengesteld van mannen en vrouwen die tussen 1997 en 2005 met pensioen zouden moeten gaan, teneinde de weerslag van de Pensioenhervorming ten opzichte van een situatie met gelijkblijvende wetgeving te meten. De maatregelen werden gesimuleerd in drie opeenvolgende fasen voor de vrouwen, in twee voor de mannen. Eerste fase: verlenging van de carrière van 40 naar 45 jaar en verhoging van de pensioenleeftijd voor vrouwen. Tweede fase: voor allen, geleidelijke vermindering van de herwaarderingscoëfficiënt toegepast op de lonen verdiend tussen 1955 en 1975. Derde fase: toekenning van een minimaal pensioenrecht voor de loopbaanjaren waarin minstens 104 dagen gepresteerd werden.

Résumé

L'Office national des pensions a, en 1996, constitué l'échantillon des hommes et des femmes qui devraient prendre leur pension entre 1997 et 2005, afin de mesurer l'impact de la Réforme des pensions par rapport à une situation de législation constante. Les mesures ont été simulées en trois phases cumulatives pour les femmes, deux pour les hommes. Première phase: transition vers une carrière de 40 à 45 ans et relèvement de l'âge de la pension pour les femmes. Deuxième phase: réduction progressive pour tous du coefficient de revalorisation appliqué aux salaires perçus entre 1955 et 1975. Troisième phase: octroi d'un droit minimum à la pension pour les années de carrière au cours desquelles un minimum de 104 jours a été presté.

De gevolgen van de pensioenhervorming aan de hand van concrete gevallen

A. Onderzoek van loopbaangegevens

Om het effect van de hervormingsmaatregelen op het wettelijk pensioenbedrag te kunnen onderzoeken, heeft de RVP in 1996 de loopbaangegevens van een groep toekomstig gepensioneerden verzameld. Van deze groep actieven werd het pensioen, op de mogelijke pensioenleeftijden, berekend aan constante wetgeving. Daarna werden de hervormingsmaatregelen gesimuleerd tot het jaar 2005.

De groep toekomstig gepensioneerden bestaat uit mannen en vrouwen die in de periode 1997 - 2005 tot de leeftijdsgroep van 60 tot 65-jarigen zullen behoren. De loopbaangegevens, die opgehaald zijn uit de individuele pensioenrekeningen, omvatten de duur van de loopbaan tot 1994, de lonen en het aantal gewerkte en gelijkgestelde dagen.

B. Welke maatregelen werden gesimuleerd?

De reeks maatregelen die in de pensioenberekening werden gesimuleerd tot het jaar 2005 zijn de volgende:

Eerste fase

In een eerste fase werd voor de vrouw het pensioen berekend met de nieuwe *loopbaanbreuk* (verhoogd van 40sten naar 45sten in overgangsperiodes van 3 jaar) gekoppeld aan een langere loopbaanduur door de verhoging van de *pensioenleeftijd*. Bovendien moet een minimum aantal loopbaan jaren over alle pensioenregelingen heen bewezen worden, om vóór de normale leeftijd op pensioen te mogen gaan.

Tweede fase

In een tweede fase werd de afbouw van de herwaarderingscoëfficiënt gesimuleerd samen met de eerste maatregel. Voor mannen en vrouwen wordt de herwaardering van de lonen gelegen tussen 1955 en 1975 (jaarlijks met 0,004¹⁾) geleidelijk afgebouwd. Die afbouw heeft een progressief afremmend effect op het pensioenbedrag tot 2003.

Derde fase

Tenslotte werd in een derde fase een minimumrecht toegepast op de loopbaan jaren van tenminste 104 dagen tewerkstelling. Er wordt nagegaan of het verdiende loon van een bepaald jaar lager ligt dan het gewaarborgd jaarloon. Indien dat zo is, dan wordt het pensioen berekend op het gewaarborgd jaarloon, gepronotiseerd in functie van de bewezen loopbaanduur van dat jaar. Na het optrekken van de loopbaan jaren bij de pensioenberekening, mag het totaal pensioen, dat minstens 15 loopbaan jaren als werknemer moet bevatten, niet hoger liggen dan een maximale grens (gepronotiseerd in functie van de weerhouden loopbaanbreuk). De derde maatregel werd samen met de eerste twee stappen gesimuleerd.

C. Resultaten van het onderzoek tot 2005

1. Vrouwelijke werknemers

Binnen de groep vrouwen verhouden de twee deelgroepen (minder dan 20 loopbaan jaren als werknemer enerzijds en minimum 20 loopbaan jaren als werknemer anderzijds) zich als volgt: bij de oudere leeftijdsgroepen (56, 57 jaar in 1994) vertegenwoordigt de korte loopbaan van minder dan 20 jaar nog 50 tot 55 procent van alle loopbanen. Bij de 50-jarigen in 1994 hebben reeds 67 procent een minimumloopbaan van 20 jaar als werknemer.

a. Invloed van de hervorming op het pensioen van de groep vrouwen met een korte loopbaan (minder dan 20 jaar)

Stap 1: leeftijd en breuk

Uit onderzoek van de loopbaan van deze vrouwen blijkt dat 95 procent in het laatst beschikbare loopbaanjaar 1994 niet meer actief is (definitieve stopzetting of actief in een andere pensioenregeling). Hun korte loopbaan situeert zich in de jaren 50 en 60. Zij voldoen niet aan de loopbaanvoorwaarde en zijn dus verplicht te wachten tot de nieuwe pensioenleeftijd. Het verlies dat zij lijden door de berekening in 41sten bedraagt gemiddeld 2.4 procent, in 42sten 5 procent en in 43sten 7 procent.

Stap 2: leeftijd, breuk en herwaardering

De korte loopbanen bevatten gemiddeld 9 jaren gelegen in de periode 1955 tot 1975. De afbouw van de herwaardering van de lonen van deze 9 jaren versterkt het pensioenverlies uit de eerste fase. Voor hen die kort voor hun pensioen staan bedraagt de vermindering gemiddeld 10 procent. Naarmate men in de tijd evolueert, en de afbouw zich verderzet, kan het verlies oplopen tot meer dan 20 procent omdat voor de meeste gevallen meer dan de helft of zelfs de hele loopbaan in die periode 1955-1975 gelegen is.

Stap 3: leeftijd, breuk, herwaardering en minimumrecht

Enkel de vrouwen die minimum 15 loopbaan jaren als werknemer bewijzen, komen in aanmerking voor het minimumrecht per loopbaanjaar, waardoor hun loon wordt verhoogd tot het gewaarborgd minimum jaarloon, zodat hun pensioenverlies wordt beperkt tot 5 à 10 procent.

b. Invloed van de hervorming op het pensioen van de groep vrouwen met een loopbaan van minimum 20 jaar

Van deze groep is 86 procent in 1994 nog actief in het werknemersstelsel. Met 'actief' wordt bedoeld voltijds of deeltijds tewerkgesteld, en loopbaan jaren in gelijkstelling (ziekte, brugpensioen, werkloosheid,...).

Stap 1: leeftijd en breuk

Het verlies op 60 jaar bedraagt gemiddeld 2, 4 of 6 procent, al naargelang de berekening in 41sten, 42sten of 43sten gebeurt. Deze groep vrouwen heeft de mogelijkheid om de duur van de loopbaan te verlengen tot de normale pensioenleeftijd en zodoende het verlies te compenseren door extra pensioen. Naarmate we in de tijd vooruitgaan, hebben de nieuwe generaties een langere loopbaan en betere bezoldiging waardoor het effect van de additionele jaren relatief afneemt.

Stap 2: leeftijd, breuk en herwaardering

Het aantal loopbaan jaren tussen 1955 en 1975 bedraagt gemiddeld 15 jaar. De afbouw van de herwaardering van de lonen leidt op 60-jarige leeftijd, tot een bijkomend verlies van gemiddeld 1, 2 of 3 procent ten opzichte van de eerste stap. Met de verlenging van de loopbaan tot de normale pensioenleeftijd kan het verlies gecompenseerd worden.

Stap 3: leeftijd, breuk, herwaardering en minimumrecht

In de derde fase worden de lonen van een groot aantal jaren opgetrokken tot het gewaarborgd minimumloon. In de eerste jaren ('97, '98,...) zijn dit gemiddeld 17, 18 tot 19 loonjaren waardoor het opgelopen verlies van de eerste twee maatregelen omgebogen wordt. Voor de jongere groepen, kan het verlies tengevolge van de eerste en tweede stap niet meer gecompenseerd worden en zal bijgevolg een pensioenverlies blijven bestaan.

2. Mannelijke werknemers

De korte loopbaan van minder dan 20 jaar in 1994 vertegenwoordigt slechts 10 tot 20 procent van alle loopbanen. Er bestaat immers bij de jongere generaties meer mobiliteit tussen de diverse pensioenregelingen. Deze mobiliteit is niet altijd vrijwillig gezien de inkrimping van de arbeidsvraag. We krijgen bij de jongere generaties een grotere dynamiek en zodoende een vluggere overstap naar andere statuten.

a. Invloed van de hervorming op het pensioen van de groep mannen met een korte loopbaan (minder dan 20 jaar)

Stap 2: herwaardering

De korte loopbanen bevatten gemiddeld 9 à 10 loonjaren uit de periode 1955-1975. Zij die na 60 jaar op pensioen zullen gaan, zullen op 65 jaar (tussen 1997 en 2001) gemiddeld 3 tot 13 procent op hun pensioenbedrag verliezen. Dit verlies zal oplopen naar meer dan 20 procent in 2003 en 2004 (voor de geboortejaren 1938 en 1939). Immers, voor velen van hen ligt meer dan de helft of zelfs de hele loopbaan werknemer in de periode 1955-1975.

Stap 3: herwaardering en minimumrecht

Voor de korte loopbanen is het aantal op te waardenen loopbaan jaren evenwel beperkt.

b. Invloed van de hervorming op het pensioen van de groep mannen met een loopbaan van minimum 20 jaar

Stap 2: herwaardering

Het verlies door de afbouw van de herwaarderingscoëfficiënt is voor deze groep minder betekenisvol gezien de langere loopbaanduur en het hoger pensioenbedrag. Hun loopbaan bevat gemiddeld nog 15 tot 18 loonjaren uit de periode 1955-1975. Het verlies van 1 procent in 1997 voor het geboortjaar 1932 (en dit is op 65 jaar) en voor het geboortjaar 1937 (en dit is op 60 jaar) zal geleidelijk aan oplopen naar gemiddeld 5 procent voor hen die wachten tot ze 65 jaar zijn tussen 2001 en 2005. Voor hen, wiens loopbaan nog minder dan 15 loonjaren uit de periode 1955-1975 bevat, blijft het verlies (maar dan wel op 60 jaar) gemiddeld 3 procent in 2001 tot 2005.

Stap 3: herwaardering en minimumrecht

Uiteindelijk zal het totale pakket maatregelen de pensioenbedragen van de mannelijke werknemers met minimum 20 jaar loopbaan als werknemer gemiddeld met 2 tot 4 procent verminderen. Het aantal jaren dat via het minimumrecht zal opgewaardeerd worden, bedraagt gemiddeld 4 à 5 jaar. Voor de oudere gerechtigden, wiens loopbaan meer forfaitaire jaren vóór 1955 bevat, is dit iets hoger.

De diensten van de Rijksdienst voor Pensioenen heeft willen nagaan wat de hervormingsmaatregelen concreet betekenen voor de werknemers die op pensioen zullen gaan tussen 1997 en 2005.



De overheidspensioenen: Een ontwikkeling bepaald door specifieke determinanten

Les pensions de la fonction publique: Une évolution conditionnée par des déterminants spécifiques

Saskia WEEMAES

Attachée, Federaal Planbureau

Attaché, Bureau fédéral du Plan

Samenvatting

De overheidspensioenen volgen andere beginselen en berekeningsregels dan de werknemerspensioenen. Meer bepaald de pensioenen van de administratie werden bestudeerd met behulp van het model PUBLIC. De groeifactoren zouden in drie sub-periodes moeten variëren. Van 1996 tot 2010 zijn de massale naoorlogse aanwervingen verantwoordelijk voor de stijging. Van 2010 tot 2030 zorgen de hogere pensioenen van meer geschoolde ambtenaren voor de groei. Van 2030 tot 2050 verdwijnen veel laaggeschoolde gepensioneerden, wat het gemiddelde pensioenbedrag doet toenemen. De overheidspensioenen zullen vooral tussen 2010 en 2030 toenemen waarbij zij stijgen van 10,7 procent van het BBP in 1995, over 10,9 procent in 2010 en 13,3 procent in 2030 tot 13,1 procent in 2050.

Résumé

Les pensions publiques répondent à d'autres principes et d'autres règles de calcul que les pensions des travailleurs du secteur privé. Les pensions de l'Administration ont été plus particulièrement étudiées, à l'aide du modèle PUBLIC. Les facteurs d'accroissement devraient varier suivant trois sous-périodes. Les recrutements massifs de l'après-guerre seront responsables de la croissance de 1996 à 2010. De 2010 à 2030, ce sont les pensions plus élevées de fonctionnaires plus scolarisés qui pousseront à la hausse. De 2030 à 2050, beaucoup de pensionnés peu scolarisés disparaîtront, ce qui fera augmenter la pension moyenne. Les pensions publiques augmenteront surtout entre 2010 et 2030 passant de 10,7 pour-cent du PIB en 1995, 10,9 en 2010 à 13,3 pour-cent en 2030 et 13,1 en 2050.

De overheidspensioenen: Een ontwikkeling bepaald door specifieke determinanten

A. Inleiding

Naast de pensioenproblematiek van de privé-sector die werd benaderd op twee verschillende manieren (cf. uiteenzettingen van M.-J. Festjens en S. Fichtner), komt hier ook de problematiek van de overheidspensioenen aan bod, met andere principes, andere berekeningen en een andere evolutie.

B. Vergelijking met het werknemerspensioen

Het basisprincipe waarop de wet van juli 1844 gebaseerd is, is het principe van uitgestelde wedde. Vandaar ook dat de (gunstige) pensioenberekening gebeurt op basis van de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar terwijl het werknemerspensioen berekend wordt op de wedde van de gehele loopbaan. Ook valt het onderscheid naar gezinssituatie weg. Bovendien is het werknemerspensioen geplafonneerd. Bij de overheid kent men zo'n loongrens niet maar het pensioenbedrag mag echter het absoluut¹ en relatief² maximumpensioen niet overschrijden. Maar weinig gepensioneerden bereiken dit (hoge) absolute maximum.

C. Hypothesen

*Een specifiek model voor de
overheidspensioenen*

In de uiteenzetting over de financiering van de Sociale Zekerheid tot 2050 hoorden we dat de evoluties van de inkomsten en uitgaven van de Sociale Zekerheid en de overheid berekend werden met behulp van het model MALTESE. Binnen dit groot 'moedermodel' werd een submodel gebouwd voor de berekening van de pensioenen in de overheid (PUBLIC). Dit model maakt enkel de pensioenrekening van de administratie, terwijl de pensioenen voor onderwijs, defensie en overheidsbedrijven nog berekend worden in MALTESE zelf, maar uiteraard op een minder verfijnde wijze.

*Tewerkstelling, lonen,
pensioenen*

De hypothesen die worden gehanteerd in het model MALTESE werden toegelicht in de uiteenzetting van N. Fasquelle. Zo worden de hypothesen voor o.a. de evolutie van de tewerkstelling, de lonen en pensioenen tot 2001 overgenomen van het middellangetermijnmodel HERMES. Op lange termijn wordt een globale loonstijging van gemiddeld 2,25 procent per jaar verondersteld, zowel voor de privé- als overheidssector. In het model PUBLIC werd een wagedrift van 0,52 procent berekend, m.a.w. de lonen stijgen reeds met 0,52 procent louter als gevolg van een verschuiving tussen de administratieve niveaus en de geslachten. De

1. $1.891.245 \times 1.1951 = 2.260.227$ BEF/jaar of 188.352 BEF/maand (toestand april 1999).
2. Een rustpensioen dat overeenstemt met de loopbaan, maar zonder rekening te houden met de verdubbeling of verdrievoudiging van bepaalde periodes, mag 75 procent van de basiswedde niet overschrijden. Het op die wijze vastgestelde pensioen wordt vermeerderd met het gedeelte dat voortspruit uit de bonificaties voor oorlogsfeiten tot de uiterste grens van 90 procent van de basiswedde.

overige toename van 1,73 procent is dan te wijten aan baremaverhogingen. De automatische pensioenaanpassing aan de lonen (perequatie) bedraagt dan eveneens 1,73 procent.

Baremaverhoging in het verleden

Als men de baremaverhogingen over een zeer lange periode in het verleden bestudeert (1951-1994), stelt men een toename vast van gemiddeld 1,7 procent per jaar. Over de laatste 25 jaar echter is deze stijging heel wat kleiner.

D. Evolutie van de rustpensioenen van de administratie

Als we de verkenningperiode opsplitsen in drie perioden, dan is er duidelijk een verschillende verklaring voor de stijging van de pensioenmassa tussen de eerste periode 1996-2010 en de andere twee perioden 2010-2030 en 2030-2050.

Hieronder zullen de drie onderscheiden perioden iets grondiger geanalyseerd worden.

1996-2010

In deze periode is de stijging van het *aantal* gepensioneerden (+3,6 procent) verantwoordelijk voor de toename van de pensioenmassa (+3,4 procent). Zo'n stijging is sinds de jaren '80 reeds te observeren wat te wijten is aan de aanwervingspolitiek van de overheid kort na de Tweede Wereldoorlog.

Naast deze aanwervingspolitiek speelt de toenemende activiteitsgraad van de vrouw een grote rol: de toename van het aantal gepensioneerde vrouwen is in deze periode veel groter dan het aantal mannelijke gepensioneerden.

Ook de dynamiek van de administratieve niveaus in de aanwervingen is van belang: bij het aantal nieuw gepensioneerden zal er in de loop van de periode 1996-2010 een sterke terugloop zijn van de laagst geschoolde ambtenaren ten voordele van voornamelijk niveau 2 (het één na hoogst geschoolde personeel), wat een gunstig effect zal hebben op het gemiddelde pensioenbedrag.

De automatische pensioenaanpassing bedraagt in deze periode gemiddeld 1,3 procent per jaar.

Toch zijn er twee fenomenen die deze positieve effecten ruimschoots zullen compenseren waardoor het gemiddelde pensioenbedrag van de ganse groep gepensioneerden licht dalend zal zijn in deze periode.

Enerzijds zullen de gepensioneerden die overlijden het pensioenbestand verlaten met een relatief hoog pensioen, m.a.w. de generatie die sterft is een generatie met relatief veel hooggeschoolden. Inderdaad, als men het gemiddelde pensioenbedrag van een jong gepensioneerde (60 tot 65 jaar) vergelijkt met dat van een oudere (80 tot 85 jaar) dan blijkt dat de jongste generatie een kleiner pensioen heeft in het begin van de simulatieperiode. Deze situatie keert zich om rond 2020 voor de mannen en rond 2000 voor de vrouwen.

Anderzijds stellen we vast dat het gemiddeld pensioenbedrag van de vrouw heel wat lager ligt dan dat van de man, omdat zij in haar actieve loopbaan dikwijls de minst betaalde plaats binnen het personeelskader heeft ingenomen en veelal een onvolledige loopbaan heeft opgebouwd. Een sterke stijging van het aantal vrouwelijke gepensioneerden heeft zodoende een ongunstig effect op het globale gemiddelde pensioenbedrag.

2010-2030

In tegenstelling tot vorige periode is niet de groei van het aantal gepensioneerden (+1,3 procent) verantwoordelijk voor de toename van de pensioenmassa (+3,4 procent), maar wel de evolutie van het *gemiddelde bedrag* (+2,1 procent).

Het is duidelijk dat de babyboomgeneratie die in deze periode de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, niet werd opgevangen door de overheid maar vooral door de privé-sector.

De toename van het gemiddelde pensioenbedrag is voornamelijk te wijten aan de instroom van nieuwe gepensioneerden met een relatief hoog pensioenbedrag. Op het einde van de jaren '80 en begin van de jaren '90 zijn er vele hooggeschoolden aangeworven. Deze generatie zal tegen het jaar 2030 de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en zij zullen van een gunstig pensioenbedrag kunnen genieten, wat het gemiddelde pensioenbedrag van de 'stock' gepensioneerden zal doen stijgen.

De jaarlijkse perequatie bedraagt gemiddeld 1,73 procent.

De oudere generatie zal - in tegenstelling tot de eerste periode - het pensioenbestand verlaten met een relatief laag pensioenbedrag, waardoor het globale gemiddelde eveneens zal toenemen.

2030-2050

Ook op het einde van de verkenningperiode zal de pensioenmassa nog in belangrijke mate toenemen (+2,4 procent). De stijging zal bijna volledig verklaard worden door de evolutie van het gemiddelde bedrag (+2,3 procent).

Het gemiddelde bedrag van de nieuw gepensioneerden zal toenemen omwille van een sterke terugloop in het aantal laaggeschoolden die op pensioen zullen gaan. Naast de jaarlijkse perequatie zal de stijging ook verklaard worden door de generatie die verdwijnt met een relatief laag bedrag.

1996-2050

Uitgedrukt in procent van het BBP evolueert de pensioenmassa van de administratie van 1 procent in 1996 tot 1,4 procent tegen het jaar 2035, om daarna licht af te nemen.

E. Enkele varianten

Een lagere baremaverhoging

Omdat de gemiddelde groei van de lonen in het verleden enorm afhankelijk is van de lengte van de periode die men in aanmerking neemt, leek het aangewezen eens na te gaan wat het effect is van een lagere baremaverhoging (1 procent zoals geobserveerd de laatste 25 jaar tegenover 1,7 procent zoals geobserveerd over meer dan 40 jaar).

In dit geval stijgt de pensioenmassa van de administratie slechts tot 1,1 procent van het BBP, en tegen het jaar 2050 zou men terug belanden op het huidige niveau. Hier speelt een dubbel effect: enerzijds stromen de nieuw gepensioneerden binnen met een pensioenbedrag dat berekend werd op de refertewedde die minder vlug toeneemt dan in de basis; anderzijds kent de ganse 'stock' gepensioneerden een lagere pensioenaanpassing.

Loskoppeling van de pensioenen aan de lonen

Een andere interessante variant leek de loskoppeling van de pensioenen aan de loonevolutie. De keuze viel op gemiddeld 0,5 procent per jaar, omdat men in het model MALTESE uitgaat van een welvaartsaanpassing van de sociale prestaties (waaronder de werknemerspensioenen) van 0,5 procent per jaar. In deze variant stijgt de pensioenmassa van de administratie tot ruim 1,25 procent. In vergelijking met de basissimulatie zou de stijging gehalveerd worden.

Impact voor het individu

Met behulp van het model PUBLIC kan ook nagegaan worden wat het betekent voor het individu als er geraakt wordt aan de perequatie. Als men het bedrag van een gepensioneerde ambtenaar van 80 jaar zou vergelijken met het bedrag dat hij kreeg op 65 jaar, dan zou dit volgens de hypothesen van het basisscenario 28 procent hoger liggen. In geval van afgezwakte perequatie zou hij slechts 6 procent meer hebben op zijn 80ste verjaardag. Het verlies wordt steeds groter naarmate hij ouder wordt.

F. Totale uitgaven voor pensioenen

Tot slot kunnen we de vraag stellen hoe zwaar de last van de totale overheids-pensioenen (inclusief onderwijs, defensie en overheidsbedrijven) weegt in vergelijking met de totale pensioenlast.

	1995	2010	2030	2050	1995 2010	2010 2030	2030 2050
	In procent van het BBP				Jaarlijkse gemiddelde groeiwoet		
1. Brugpensioenen	0,7	0,7	0,6	0,5	2,6	1,9	0,8
2. Algemene regeling	6,6	6,5	8,4	8,1	2,1	3,5	2,1
3. Overheidssector	3,4	3,7	4,2	4,4	2,6	3,0	2,5
administratie-defensie-onderwijs	2,6	2,7	3,1	3,2	2,3	3,0	2,4
overheidsbedrijven	0,8	1,0	1,2	1,3	3,2	3,1	2,7
ALGEMEEN TOTAAL	10,7	10,9	13,3	13,1	2,3	3,3	2,2

We hebben gezien dat de stijging van de pensioenmassa van de overheidssector reeds aan de gang is, veroorzaakt door de aanwervingsgolf na de Tweede Wereldoorlog waardoor sinds de jaren '80 het aantal gepensioneerden aan een klim begonnen is. De opvang van de babyboomgeneratie geschiedde vooral door de privé-sector, wat de sterke groei in de pensioenmassa van de algemene regeling verklaart tussen 2010 en 2030. Ook in de overheidssector neemt in deze periode de pensioenmassa het meeste toe, maar de groei is minder uitgesproken dan in de algemene regeling.

G. Besluit

Het is duidelijk dat de periode 2010-2030 een moeilijke periode wordt voor de financiering van de pensioenen. Wie enkel de pensioenproblematiek bestudeert, onafhankelijk van een sociaal-demografisch en macro-economisch geheel, zal zich uiteraard geroepen voelen de maatschappij te verwittigen tegen deze explosieve uitgaven. Het model MALTESE laat ons toe de pensioenproblematiek in een ruim economisch kader te situeren, waaruit duidelijk blijkt dat er compensaties zullen optreden in de andere takken van de Sociale Zekerheid (cf. uiteenzetting van N. Fasquelle). We mogen echter niet uit het oog verliezen dat het meest cruciale punt is: de overheidsschuld voldoende afbouwen vóór de naoorlogse babyboomgeneratie de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, dus vóór het jaar 2010. Een strikt overheidsbeleid blijft daarom noodzakelijk.

Bibliografie:

WEEMAES Saskia, "*Onderzoek naar de evolutie van de overheidspensioenen op lange termijn*", Federaal Planbureau, Brussel, Planning Paper 73, maart 1995

FASQUELLE Nicole, WEEMAES Saskia, "*Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid tot 2050*", Federaal Planbureau, Brussel, Planning Paper 83, november 1997



Les pensions de la fonction publique: Enseignements d'une approche plus désagrégée

De overheidspensioenen: Wat leert ons een gedesaggregeerde aanpak

Jean-Pierre DELVILLE

Directeur général de l'Administration des Pensions,
Ministère des Finances

Directeur-generaal van de Administratie der Pensioenen,
Ministerie van Financiën

Samenvatting

Met het EXSYSPEN-model tracht men de stromen van de actieve bevolking te ramen, die in de overheidssector werkt of gewerkt heeft, evenals hun lonen of pensioenen. Men vertrekt van gegevens, die het mogelijk maken alle individuen op een welbepaalde datum te kenmerken, en geeft, in termen van waarschijnlijkheid, alle gebeurtenissen, die hen kunnen overkomen, op het vlak van overleven, burgerlijke staat, loopbaan, vervanging, enz. Men gaat uit van ongewijzigd wetgeving en gedragingen, met constante werkgelegenheid, behalve voor landsverdediging en onderwijs, en een algemene baremaherziening, met perequatie, van 1,5 procent om de twee jaar. De overheidspensioenen zouden tegen 2040 verdubbelen, waarbij zij gevoelig stijgen tussen 2002 en 2025.

Résumé

Le modèle EXSYSPEN vise à estimer les flux de population active occupée ou ayant été occupée dans le secteur public, ainsi que leurs traitements ou pensions. Il part des données permettant de caractériser tous les individus à une date déterminée, et exprime, en probabilités, tous les événements susceptibles de leur arriver que ce soit en termes de survie, d'état civil, de carrière, de remplacement, etc. Il procède à législation et comportements inchangés, avec un emploi constant, sauf pour la défense et l'enseignement, et retient une révision générale des barèmes, avec péréquation, de 1,5 pour-cent tous les deux ans. Les pensions publiques devraient doubler d'ici 2040, augmentant sensiblement de 2002 à 2025.

Les pensions de la fonction publique: Enseignements d'une approche plus désagrégée

Appréhender l'avenir des pensions publiques consiste à estimer les flux à venir de la population qui travaille ou a travaillé dans le secteur public et à évaluer les revenus du travail ou les pensions de ces personnes.

A. Le modèle

EXSYSPEN, un modèle fondé sur les données individuelles...

Dans ce cadre, l'Administration des Pensions, en collaboration avec une société privée, a mis au point un outil, *EXSYSPEN*, basé sur une approche désagrégée, autrement dit basé sur les *données individuelles* pour chaque année de la projection.

En partant d'une situation connue pour une date déterminée, de l'analyse du comportement observé par le passé et de certaines hypothèses, cet outil calcule les flux de personnes ainsi que leurs salaires et pensions correspondantes.

... des agents définitifs.

Deux populations sont prises en compte: les actifs et ex-actifs (actifs ayant démissionné de leur poste) nommés définitivement dans la Fonction publique (les seuls ayant droit à une pension à charge de la Fonction publique) et les pensionnés.

Les individus sont caractérisés par des paramètres soumis à des probabilités de modifications.

Plusieurs *caractéristiques sont attachées à chaque individu*: date de naissance, sexe, état civil, grade, rang, position administrative, ancienneté barémique, régime de calcul de la pension, rôle linguistique... En dehors du sexe et de la date de naissance, toutes ces caractéristiques sont susceptibles de se modifier au cours du temps (mariage, promotion, mise à la retraite...) par des probabilités.

Par exemple, dans le futur, on suppose une certaine politique de recrutement et ces caractéristiques sont associées à ces futurs nouveaux agents en fonction des données observées. Les futures révisions de barèmes sont également basées sur des hypothèses. Si un agent est par exemple déclaré inapte, il sera remplacé par un autre agent, entraînant peut-être une cascade de promotions. Le comportement vis-à-vis de la mise à la retraite (généralement entre 60 et 65 ans) est également intégré dans le système.

Les tables de mortalité proviennent de l'INS (données statistiques). Les données dites "*objectives*" sont des dispositions réglementaires comme, par exemple, les annales, les biennales, triennales... ou encore les limites d'âge liées aux statuts spécifiques (un colonel est obligé de prendre sa retraite à 56 ans).

Des flux se créent qui reflètent tous les mouvements possibles.

Ainsi un *ensemble de flux* se créent en distinguant les flux internes, les flux entre actifs et pensionnés et les flux externes. Un flux interne peut être constitué du décès d'un actif ou d'une démission qui entraînera peut-être un recrutement (et éventuellement des promotions). Le passage d'un actif vers le statut de pensionné implique le calcul de sa pension. Un flux externe peut être le décès d'un actif, entraînant la disparition de son salaire, la création d'une pension de survie en faveur du conjoint survivant (le cas échéant également en faveur du conjoint divorcé si ce dernier ne s'était pas remarié).

Cette introduction au système permet de constater qu'il est très simple de modifier un paramètre-clé puisque toutes les règles de calcul des pensions sont intégrées.

B. Les hypothèses

Avant d'aborder les résultats, il faut mentionner certaines hypothèses:

Le modèle fonctionne à législation constante et comportements inchangés.

Il incorpore diverses hypothèses en matière de recrutement, de Révision Générale des Barèmes et de péréquation.

- La projection est réalisée à *législation constante*.
- Le *comportement* des agents est supposé *inchangé* (par exemple, la probabilité de l'âge de mise à la retraite demeure constante).
- La *politique de recrutement*: hypothèse d'emploi constant dans la fonction publique excepté pour la défense nationale qui prévoit explicitement une réduction de ses effectifs jusqu'à 42.500 personnes, et pour l'enseignement où des estimations de la Communauté flamande ont été reprises jusqu'en 2010 (emploi constant au-delà de 2010).
- Une *révision générale des barèmes* à concurrence de 1,5 pour-cent tous les deux ans. En analysant l'évolution des barèmes depuis 1951, on constate une augmentation moyenne réelle (à prix constants) de 194,79 pour-cent, soit 1,45 pour-cent par an pendant 46 ans. Dans ce cas, pourquoi avoir retenu un accroissement de 1,5 pour-cent seulement tous les deux ans? En 1972 a eu lieu une hausse considérable surtout pour les petits grades. Depuis 1972, une croissance annuelle de seulement 0,78 pour-cent s'est produite. Les augmentations varient donc selon les périodes et une hypothèse moyenne a été retenue.
- Une *péréquation intégrale*, soit de 1,5 pour-cent tous les deux ans.

C. Les résultats

Doublement des pensions publiques

Les résultats sont exprimés en francs constants de 1990. On observe un doublement du nombre¹ des pensions publiques de retraite d'ici l'an 2040 et la charge des pensions en serait multipliée par 2,68.

Accroissement sensible de 2002 à 2025

Mais tant au niveau des nombres que de la charge financière, on enregistre une croissance modérée jusqu'en 2002, puis un sensible accroissement jusque 2025, suivie d'une légère augmentation jusqu'en 2040.

D. Comparaison entre observations et simulation

Les leçons d'une simulation sur les années observées, de 1994 à 1997

Le modèle a tourné également pour les années de 1994 à 1997, données observées, permettant de fournir une comparaison entre la simulation et la réalité pour ces années. Les écarts sont en général très faibles.

1. Les nombres

Néanmoins, l'écart s'agrandit en ce qui concerne les *nombres*. Une analyse plus fine des nombres est réalisée en les décomposant entre nouvelles pensions et nombre de décès.

Un accroissement ponctuel des "décès" en 1996

On constate que le *nombre de décès* observé augmente curieusement en 1996 en raison d'une manipulation administrative: toutes les pensions qui ne faisaient plus l'objet d'un paiement ont été rayées des fichiers et enregistrées comme décédées.

Une tendance à la prise de retraite anticipée...

En outre, l'écart pour les *nouvelles pensions* est assez important, ce qui a amené à examiner l'évolution de l'*âge moyen de prise de la retraite* pour les générations nées de 1923 à 1932 (données observées). Les femmes partent environ une année plus tôt que les hommes en pension et cet écart reste relativement stable pour toutes les personnes nées entre 1923 et 1932.

La structure de l'âge de la prise de retraite est intéressante à analyser: 23 pour-cent des hommes nés en 1923 ont pris leur retraite à 60 ans contre 47,7 pour-cent des hommes nés en 1932. Chez les femmes, l'évolution est moins marquée: 44,8 pour-cent de celles nées en 1923 par rapport à 63 pour-cent pour la génération de 1932. A l'autre extrémité, la part des hommes nés en 1923 et prenant leur pension à 65 ans était de 27,8 pour-cent et cette part diminue jusqu'à 16,4 pour-cent pour les hommes de 1932 (similairement on passe de 20,7 pour-cent à 12,6 pour-cent pour les femmes).

1. Ceci concerne l'ensemble des pensions relevant de la Fonction publique excepté celles des communes.

... qu'il faut peut-être poursuivre dans le futur

L'hypothèse de départ postule que les comportements demeurent inchangés, signifiant que les derniers pourcentages restent constants. Or il s'avère que cette hypothèse n'est pas exacte pour les dernières années. Peut-être faudrait-il utiliser une hypothèse évolutive au cours du temps.

Une augmentation des pensions pour inaptitude...

Autre facteur pouvant expliquer l'écart entre simulation et observations: les *pensions pour inaptitude*. On constate une augmentation de l'ensemble du nombre de pensions pour inaptitude qui passe de 21,1 pour-cent en 1993 à 26,1 pour-cent en 1996. Mais l'évolution est différente selon les sous-secteurs publics.

... particulièrement dans l'enseignement

Les pourcentages sont les plus faibles dans les ministères et parastataux. Par contre, plus d'un pensionné sur trois de la Poste est mis à la retraite pour cause d'inaptitude. Dans l'enseignement, une forte hausse est enregistrée entre 1995 et 1996 (on passe de 20,2 pour-cent à 26,3 pour-cent), due à la Communauté française qui a modifié la réglementation en matière de congés de maladie. La révision des congés de maladie a entraîné des mises en disponibilité de maladie plus rapides. Or ces mises en disponibilité de maladie ne peuvent être maintenues si les conditions pour partir en retraite sont satisfaites. Ceci a impliqué un afflux d'enseignants francophones mis à la retraite pour inaptitude. Il y a une mesure analogue en Communauté flamande en 1993-1994 qui a consisté à accélérer la procédure de passage devant le Service de santé administratif, au lieu de maintenir ces personnes en disponibilité, parfois pendant de nombreuses années.

2. Le taux moyen de la pension de retraite

De faibles écarts

L'écart entre les observations et les résultats de la simulation est faible, en raison de l'hypothèse de départ concernant la croissance des barèmes et de la péréquation de 1,5 pour-cent.

3. La charge globale des pensions de retraite

Moins de 1 pour-cent d'écart sur quatre ans

Après quatre ans de simulation, en 1997, l'écart entre la réalité et la projection est inférieur à 1 pour-cent en ce qui concerne la charge globale des pensions.

E. Conclusion

Le modèle peut aider à estimer l'impact d'éventuelles mesures.

En conclusion, cet outil ne cherche pas à donner la grandeur exacte des dépenses de pension publiques ou leur charge par rapport au PIB mais principalement à estimer l'impact qu'exercerait une mesure prise dans le secteur public sur ces dépenses de pension.



Vergrijzing en behoeften aan gezondheidszorgen

Incidence du vieillissement sur les besoins en soins de santé

Jos KESENNE

Nationaal Secretaris, Nationaal Verbond der Christelijke Mutualiteiten
 Secrétaire national de l'Alliance nationale des Mutualités chrétiennes

Samenvatting

De gezondheidszorg is niet de belangrijkste sector van de sociale zekerheid, maar het is de sector waar de uitgaven het snelst groeien. Talrijke factoren beïnvloeden deze uitgaven: individuele vragen, pathologieën, beslissingen van geneesheren, technologische ontwikkeling, enz. De uitkeringen en de uitgaven voor gezondheidszorg zijn hoger voor de ouderen dan voor de actieven als gevolg van een ongunstiger ziektecijfer, en hetzelfde geldt voor hun groei wat te verklaren is door de stijging van het aantal ouderen. Maar bovendien ziet men ook een generatie-effect binnen de opeenvolgende leeftijdsgroepen; doordat zij beter geïnformeerd en bezorgder om hun gezondheid zijn, zou hun vraag moeten blijven toenemen. Dit generatie-effect doet momenteel de weerslag van de vergrijzing op de gezondheidsuitgaven toenemen, van 0,6 procent tot 2,2 procent per jaar.

Résumé

Le secteur des soins de santé n'est pas le plus important de la sécurité sociale, mais il est celui dont les dépenses augmentent le plus rapidement. Les facteurs influençant ces dépenses sont nombreux: demandes des individus, pathologies, décisions des médecins, évolution technologique, etc. Les prestations et les dépenses de soins de santé sont plus élevées pour les personnes âgées que pour les actifs, suite à une morbidité plus défavorable, et il en va de même pour leur croissance, ce que l'on peut expliquer par l'augmentation du nombre des personnes âgées. Mais, de plus, on constate un effet de génération au sein des cohortes successives d'âgés; mieux informées, plus soucieuses de leur santé, elles devraient augmenter sans cesse leur demande. Cet effet de génération fait, à l'heure actuelle, passer l'impact annuel du vieillissement sur les dépenses de santé de 0,6 pour-cent à 2,2 pour-cent de croissance.

Vergrijzing en behoeften aan gezondheidszorgen

A. Inleiding

De ziekteverzekering: de sterkst groeiende sector in de sociale zekerheid.

De ziekteverzekering is niet de grootste sector in de sociale zekerheid maar wel de sterkst groeiende sector. Vandaar dat het niet onbelangrijk is om na te gaan wat de mogelijke effecten zijn van de veroudering op de uitgaven voor gezondheidszorg.

De ziekteverzekering werkt onrechtstreeks inkomensherverdellend

De ziekteverzekering doet niet rechtstreeks aan herverdeling van inkomens zoals alle andere takken van de sociale zekerheid. Sociale bijdragen in de ziekteverzekering worden – zoals trouwens alle sociale bijdragen in de sociale zekerheid - betaald in functie van het inkomen, terwijl de uitgaven in de ziekteverzekering gebeuren in functie van de behoeften aan gezondheidszorg van het individu. Die behoeften worden bepaald door een aantal objectieve kenmerken (zoals gezondheidstoestand, ziekte-toestand, leeftijd, geslacht, etc.) van het individu zelf, alsook door de artsen die beslissen over het grootste deel van de uitgaven in de gezondheidszorg. Doordat lagere inkomensgroepen meestal een lagere scholingsgraad en een slechtere gezondheidstoestand hebben en daardoor ook meer gezondheidszorg consumeren in de ziekteverzekering, werkt de ziekteverzekering wel onrechtstreeks inkomensherverdellend.

Meerdere factoren hebben invloed op de uitgaven voor gezondheidszorg

De vergrijzing van onze bevolking is slechts één factor die invloed heeft op de uitgaven voor gezondheidszorg, naast alle andere factoren zoals bv. de technologische evolutie in de medische wereld en de groeiende vraag naar comfort in de gezondheidszorg bij de bevolking.

B. De wijzigende leeftijdsstructuur van de Belgische bevolking

Dalende geboortecijfers en dalende sterftecijfers leiden in België, net als in andere OESO-landen, tot een wijzigende leeftijdsstructuur. Zo zal het aantal personen van 60 jaar en ouder tegen het jaar 2020 gestegen zijn met 37 procent. De groep van personen van 80 jaar en ouder zal tegen 2020 gestegen zijn met 67 procent!

C. Consumptie van en uitgaven voor gezondheidszorg bij ouderen versus jongeren

1. De omvang en de aard van het gebruik van gezondheidszorg: ouderen versus jongeren

Het aantal prestaties ligt voor actieven veel lager als voor de groepen WIGW's

Het aantal prestaties ligt voor actieven veel lager als voor bejaarden. Beschikbare gegevens tonen aan dat de consumptie van gezondheidszorg bij Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen (WIGW's) vaak een veelvoud is van dat van de actieven. Het gebruik van geneesmiddelen, klinische biologie, kinesithérapie en thuisverpleging, ziekenhuisopnames en consultaties bij huisartsen en specialisten, heelkunde en speciale verstrekkingen liggen beduidend hoger bij de groepen WIGW's met en zonder voorkeurregeling, in vergelijking met de actieve populatie.

Ziekenhuiszorg

Bekijkt men het aantal ligdagen en de opnames in het ziekenhuis per 100 personen voor de verschillende leeftijdsklassen op een grafiek, dan is de curve duidelijk U-vormig. Er zijn gemiddeld 15 *opnames* op 100 Belgen en dit aantal vindt men vooral terug op de leeftijd tussen 25 en 34 jaar; voor jongeren ligt dit uiteraard lager maar voor ouderen wordt dat merklijk hoger. Hetzelfde geldt voor het *aantal ligdagen*. De gemiddelde *verblijfsduur* in een acuut ziekenhuisbed van een 74-plusser bedraagt 20 dagen wat het tweevoud betekent van de verblijfsduur van een 55-64-jarige en het viervoud van de verblijfsduur van een 10-14-jarige.

Thuisverpleging

Het gebruik van de thuisverpleging door personen van minder dan 60 jaar is, in verhouding tot het aantal personen in die leeftijdsklasse, minimaal. 87 procent van de gebruikers van thuisverpleging zijn ouder dan 65 jaar.

Institutionele bejaardenzorg

Het gebruik van institutionele bejaardenzorg maar ook van thuisverpleging ligt bij de '*oudere bejaarde*' bovendien veel hoger dan bij de '*jongere bejaarde*'.

2. De uitgaven voor gezondheidszorg: ouderen versus jongeren

De ZIV-uitgaven liggen ook bij ouderen beduidend hoger dan bij actieven

Vermits uitgaven tot stand komen door vermenigvuldiging van volumes met een prijs, liggen ook de ZIV-uitgaven bij ouderen beduidend hoger dan bij actieven. De gemiddelde ZIV-uitgaven voor weduwen liggen nog hoger dan die voor andere gepensioneerden. Weduwen zijn gemiddeld ook ouder dan gepensioneerden.

D. Evolutie in het gebruik van en de uitgaven voor gezondheidszorg

1. Stijging van gebruik en uitgaven en verschuiving in de aard van de gezondheidszorg

De groei van de consumptie van gezondheidszorg ligt ook meestal hoger bij de WIGW's dan bij de actieven

De sterke groei van de consumptie van gezondheidszorg is algemeen bekend, zowel bij de WIGW's als bij de actieven, maar die groei bij de WIGW's (en dus ook bij de bejaarden) ligt meestal hoger dan bij de actieven. De beheersing van die groei is trouwens een groot probleem. De verschillen in het gebruik die we hebben vastgesteld nemen in de loop van de jaren toe. Voor de uitgaven zien we hetzelfde fenomeen.

2. Het gebruik van gezondheidszorg bij bejaarden neemt sneller toe dan bij jongeren

Dat is wat men noemt het morbiditeitseffect

Dat de uitgaven per capita bij ouderen hoger zijn dan bij de actieven noemt men het morbiditeitseffect: het feit dat ziekteproblemen veel meer voorkomen op hogere leeftijd. Bij dezelfde morbiditeit zullen de nieuwe generaties bejaarden meer kosten dan die van vandaag omwille van het generatie-effect: bejaarden zijn steeds beter geïnformeerd en stellen meer eisen op het vlak van gezondheidszorg.

Ook speelt een generatie-effect

De nieuwe generaties ouderen hebben hogere uitgaven voor gezondheidszorg dan de vroegere generaties ouderen. In de toekomst zal die trend zich doorzetten. Onderzoek heeft uitgewezen dat bij gelijke ernst van de ziekte en invaliditeit jonge mensen hogere uitgaven hebben voor gezondheidszorg dan ouderen: ze zijn beter geïnformeerd, ze hebben een actievere aanpak, ze hechten meer belang aan gezondheidszorg, ze kennen ook beter de ontwikkelingen in de medische technologie, de patiënten worden mondiger. Deze jonge generatie zal uiteraard ook ouder worden en zal naar de toekomst toe haar gezondheidspatroon blijven aanhouden. De huidige bejaarde bevolking stelt nog niet dezelfde hoge eisen op het vlak van de gezondheidszorg.

Het generatie-effect als verklaring voor de snellere toename van de gemiddelde consumptie bij bejaarden is natuurlijk alleen maar mogelijk in een steeds rijker wordende wereld met steeds hogere inkomens, met een permanente vooruitgang van de medische technologie en met een steeds groeiend aanbod van infrastructuur en zorgverleners. Alleen voldoende publieke financieringsmiddelen zullen de gezondheidszorg toegankelijk houden voor alle bejaarden.

Beide effecten gekoppeld aan de steeds zwaarder wegende groep bejaarden leiden tot een belangrijk demografisch effect

Indien zowel de hogere consumptie van gezondheidszorg van ouderen als de sneller groeiende consumptie per hoofd van gezondheidszorg van ouderen worden gekoppeld aan de steeds zwaarder wegende groep bejaarden, dan bekomt men een belangrijk demografisch effect in de gezondheidszorg.

E. Uitgaven voor gezondheidszorg: simulaties naar de toekomst toe

Niet alleen het statisch demografisch effect ...

Een aantal studies berekenen het statisch demografisch effect: op de evolutie van de bevolkingsgroepen wordt een constante gezondheidszorgconsumptie geënt. Door het vergelijken van de totale uitgaven in het basisjaar met de totale uitgaven in het beschouwde toekomstige jaar krijgt men een beeld van de wijzigingen in de uitgaven als gevolg van demografische evoluties.

Berekeningen van het statisch demografisch effect worden vandaag – ten onrechte – nog veel gehanteerd: men verkrijgt dan een jaargroei van de uitgaven van 0,3 procent tot 0,6 procent.

Moet het generatie-effect echter ook niet op een of andere manier in rekening gebracht worden? Het gevaar bestaat dat de uitgavenstijgingen boven het statisch demografisch effect als overconsumptie beschouwd zullen worden.

... maar ook het dynamische demografisch effect rekenen

Het dynamische demografisch effect houdt ook rekening met het feit dat de uitgaven voor gezondheidszorg per capita met verschillende snelheden evolueren. Het dynamisch effect wordt idealiter berekend door de uitgaven voor gezondheidszorg per persoon per leeftijdsgroep te verhogen met de gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet van de uitgaven in het verleden voor die leeftijdsgroep en toe te passen op de toekomstige bevolkingscijfers.

In plaats van een groei van ongeveer 0,5 procent per jaar ten gevolge van de veroudering, krijgen we nu jaargroecijfers tussen 1,5 en 2,5 procent. Wanneer we dit cijfer vergelijken met de toegelaten reële groeivoet voor de gezondheidszorg-uitgaven van 1,5 procent (opgelegd door het Globaal Plan van 1993), lijkt de situatie moeilijk houdbaar. Dit resultaat gaat bovendien uit van optimistische hypothesen.

Waar legt men de grens van overconsumptie?

Alles hangt ervan af in hoeverre men de snel stijgende consumptie bij de bejaarden accepteert als een toename van de behoefte aan gezondheidszorg bij de bejaarden. Er worden nieuwe technologieën ontwikkeld waarbij niet de genezing wordt bekomen maar de levensduur wordt verlengd, waardoor deze mensen langer moeten behandeld en verzorgd worden. Er zijn technologieën die de mens redt in een acute ziektefase maar die niet kan vermijden dat ze vervolgens chronisch ziek blijven, met een langere behandeling als gevolg. Nieuwe technologieën maken een aantal ingrepen veel comfortabeler, gemakkelijker en pijnlozer. Al deze technieken leiden tot hogere consumptie bij de bejaarden. Waar legt men de grens van overconsumptie?

Groot gevaar van een onderschatting van het demografisch effect in de ziekteverzekering

In deze uiteenzetting heb ik willen wijzen op het grote gevaar van de onderschatting van het demografisch effect in de ziekteverzekering.

Bibliografie:

KESENNE Jos, “*De invloed van de leeftijdsverdeling van gezondheidszorggebruik op het uitgavenniveau van gezondheidszorg*”, in “*Ouderen in solidariteit, Vlaams Welzijnscongres 1993*”, Congreswerkboek, Kluwer Editorial, 1993, Zaventem

KESENNE Jos, “*Meer managed care in de Belgische gezondheidszorg via meer financiële verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen*”, in “*Welzijns-gids - Gezondheidszorg*”, Afl. 17, september 1995

DE PRINS L., DE MAESENEER J., KESENNE J., RAES K., “*Kosten van de gezondheidszorg in België*”, in “*Bijblijven*”, jg 1996, nr 12, Bohn Stafleu Van Loghum

KESENNE Jos, DIELS Joris, “*Ziekenfondsbudgettering in België, Ziekenfondsbudgettering tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid*”, Openbare Uitgaven, 28° jg 1996, nr 4, VUGA

KESENNE Jos, “*Gezondheidszorg en solidariteit, uitdagingen voor de 21° eeuw*”, in “*De Gids op Maatschappelijk gebied*”, mei 1998



TWEEDE DAG - DEEL II
Langetermijnstrategieën:
analyse en voorstellen

DEUXIEME JOUR - PARTIE II
Des stratégies pour le long terme:
analyses et propositions



Discours d'ouverture: Rappel des travaux du premier jour

Openingstoespraak: Kort overzicht van de werkzaamheden van de eerste dag

Robert MALDAGUE

Commissaire au Plan honoraire, Président du deuxième jour

Ere-Commissaris van het Plan, Voorzitter van de tweede dag

Samenvatting

De Heer Maldague maakt de balans op van de eerste dag. Volgens hem is de toekomstige financiering van de sociale zekerheid een haalbare kaart. De sociale zekerheid moet vanzelfsprekend geplaatst worden in een globaal en coherent kader, dat alle factoren van dit probleem tracht te vatten. Dat is wat men op het Federaal Planbureau tracht te doen. Er tekenen zich drie subperiodes af, waarvan de meest kritische loopt van 2010 tot 2030. Er zal vergrijzing zijn en een gevoelige toename van het aantal hoogbejaarden. Maar er spelen ook andere elementen: de hogere vrouwelijke activiteitsgraad, de hogere activiteitsgraad van de oudste werknemers, de economische groei en de evolutie van het verschil groeivoet-rentevoet, een afgemeten sociale vrijgevigheid, de strikte beheersing van de overheidsfinanciën. Dat zijn de hoofdlijnen waarop moet gewerkt worden wil men zowel de toekomst van de sociale zekerheid als die van haar basisbeginselen veiligstellen.

Résumé

Monsieur Maldague fait le bilan de la première journée de travaux. Pour lui, le financement futur de la sécurité sociale est un défi soutenable. Il faut bien sûr replacer la sécurité social dans un cadre global et cohérent, qui tente d'appréhender tous les facteurs intervenant dans cette problématique. C'est ce que visent les travaux du Bureau fédéral du Plan. Trois sous-périodes se profilent, la période la plus critique s'étendant de 2010 à 2030. Il y aura vieillissement et aussi accroissement sensible des grands âgés. Mais d'autres éléments interfèrent: la hausse de l'activité féminine, une reprise d'activité des travailleurs les plus âgés, la croissance économique et l'évolution du différentiel taux de croissance-taux d'intérêt, une générosité sociale mesurée, la gestion rigoureuse des finances publiques. C'est sur ces axes qu'il faut agir pour garantir à la fois l'avenir de la sécurité sociale et celui de ses principes de base.

Discours d'ouverture: Rappel des travaux du premier jour

Le financement de la sécurité sociale: un défi soutenable?

La question posée à ce colloque est: “ *Vieillesse démographique et financement de la sécurité sociale: un défi soutenable?*”. Je répondrai: Oui, ... le financement de la sécurité sociale est un défi soutenable!

D'abord, situer le cadre global de l'équilibre de la sécurité sociale ...

A grands traits, au risque de caricaturer, et sans m'attarder sur les deux secteurs les plus sensibles que sont les pensions et les soins de santé et qui seront encore longuement développés, il me paraît essentiel tout d'abord de situer le cadre de l'équilibre global de la sécurité sociale.

... ce que réussissent les projections du Bureau fédéral du Plan

A cet égard, il faut souligner que les projections du Bureau fédéral du Plan:

- constituent un système cohérent et interdépendant;
- profilé dans le long terme, en distinguant soigneusement les périodes critiques, éventuellement différentes d'une branche à l'autre;
- fruit d'une collaboration étroite entre le Bureau fédéral du Plan, les milieux universitaires et les administrations, qui a permis de dégager de larges convergences;
- éclairant, in fine, les choix techniques possibles.

Ces travaux permettent de baliser le futur

Les travaux présentés hier s'inscrivent dans une approche exploratoire et non prédictive, dont les limites ont été bien soulignées. Ainsi l'exercice a-t-il été mené à législation et à politique constantes. Néanmoins, il permet de localiser les principaux problèmes futurs et de baliser à la fois les incertitudes et les principales marges de manoeuvre.

L'évolution de l'équilibre financier de la sécurité sociale dépend de nombreux facteurs

Des esquisses tracées hier, il apparaît que l'évolution financière de la sécurité sociale à long terme, à découper toutefois en sous-périodes névralgiques s'articulant autour des années 2010, 2030 et 2050, dépendra à la fois:

- de l'évolution strictement démographique
- du scénario socio-démographique, plus précisément des taux de scolarité, d'activité et de pensionnement
- du scénario macroéconomique (emploi, croissance, taux d'intérêt,...)
- du scénario de politique sociale (adaptation des plafonds salariaux et/ou des prestations à l'évolution du niveau de vie)
- du scénario budgétaire global (solde budgétaire et rythme du désendettement).

Certaines influences allègent le poids du vieillissement, d'autres l'alourdissent

Dès à présent, retenons que, toutes autres choses restant égales par ailleurs, le vieillissement et le vieillissement dans le vieillissement alourdissent tous deux la problématique du financement futur des pensions et des soins de santé. Mais d'autres éléments interfèrent avec ce mouvement, tantôt en l'allégeant, tantôt en l'alourdissant.

poursuite ou reprise de la hausse de taux d'activité

Le scénario socio-démographique rappelle la poursuite vraisemblable de la hausse de l'activité féminine de 25 à 50 ans, et envisage une reprise progressive de l'activité des hommes et des femmes de 50 à 64 ans. Ces hausses de taux d'activité ont pour conséquence de soutenir le volume de population active en gommant pour une bonne part la baisse démographique de ces classes d'âge.

croissance économique, et différentiel taux de croissance - taux d'intérêt

Le scénario macroéconomique souligne l'importance de la prise en compte dans ce genre de raisonnement de la croissance économique, qui en rejaillissant sur les salaires étend la masse salariale sur laquelle seront prélevées les cotisations. Une analyse économique pointue a aussi mis en évidence l'importance du différentiel entre taux de croissance et taux d'intérêt, élément fondamental dans un pays comme le nôtre confronté au remboursement d'une dette publique importante.

générosité sociale mesurée

Les développements autour du scénario de politique sociale ont montré le rôle fondamental de l'adaptation au bien-être des plafonds salariaux, déterminant le calcul des nouvelles pensions, et des allocations actuellement versées. Si la tendance des quinze dernières années devait être poursuivie, pas d'adaptation au bien-être c'est-à-dire plus d'augmentation réelle des plafonds et des allocations si ce n'est à deux reprises en 1991 et 1992, on assisterait de fait à une forfaitarisation des allocations supprimant radicalement le côté assurantielle de la sécurité sociale. La mise en perspective de la tendance récente pose le choix de la politique que l'on veut mener.

gestion rigoureuse des finances publiques

Le scénario de politique budgétaire opte pour la poursuite d'une gestion rigoureuse des finances publiques, avec dégagement d'un solde budgétaire primaire, hors charges d'intérêt, positif. Ceci est indispensable pour poursuivre le désendettement du pays avant que ne se fasse sentir tout le poids du papy-boom. Dans ce scénario, la capacité de financement, solde après paiement du coût du vieillissement et de la dette, deviendrait positive au delà de 2008 offrant la possibilité de marges de manoeuvre pour d'autres dépenses publiques.

Un coût du vieillissement apparemment modéré ...

Sur base de ces développements, le coût budgétaire du vieillissement serait de 2 pour-cent du PIB entre 2010 et 2030, soit les années critiques du vieillissement, 1,5 pour-cent relevant de la sécurité sociale proprement dite et 0,5 pour-cent de la croissance des pensions publiques.

Ces ordres de grandeur sont surprenants, comparativement aux coefficients démographiques communément utilisés, et dont certains ont abusé.

... à attribuer essentiellement à quatre développements dans le futur

Ils le sont moins, si l'on tient compte de quatre facteurs essentiels:

- stabilité de l'emploi dans un contexte de diminution de la population d'âge actif;
- recul relatif du chômage, des allocations familiales, des prestations d'invalidité, des prépensions, à replacer dans le contexte d'une gestion globale de la sécurité sociale;
- une dynamique propre aux différentes branches de sécurité sociale, et notamment des pensions où l'accroissement du nombre des bénéficiaires est loin de produire un accroissement proportionnel des dépenses, compte tenu, notamment, du nouveau régime de pensions des travailleurs salariés;

- une générosité sociale qui, même si elle devait être accrue sensiblement par rapport à la période 1980-1996, reste en-deçà de l'évolution du niveau de vie.

Conclusions que ne démentent pas les scénarios alternatifs

Les scénarios macroéconomiques alternatifs ne remettent pas fondamentalement en cause la conclusion centrale d'un coût du vieillissement estimé à 2 pour-cent du PIB. La sensibilité aux variantes reste inférieure à 1 pour-cent de PIB jusqu'en 2050. Il en va de même grosso modo des scénarios de politique sociale. Mais par contre, les résultats y sont beaucoup plus sensibles en termes d'équilibre entre assurance et solidarité. On y reviendra au cours de cette deuxième journée.

Comment financer le vieillissement?

Au total, à travers la projection centrale, dont les divers tests de sensibilité confirment finalement la robustesse, le coût budgétaire du vieillissement reste mesuré. Il reste qu'il se cumule sur un grand nombre d'années et qu'il faut le financer.

Comment financer le vieillissement?

par le désendettement public...

- Le coût budgétaire du vieillissement pourrait être compensé, à partir de 2008, par la baisse des charges d'intérêt induite par le désendettement; à solde budgétaire nul; il subsisterait alors même encore une marge de manoeuvre pour financer d'autres dépenses outre celles du vieillissement et de la charge d'intérêt de la dette publique.

... à poursuivre dès maintenant

- Le timing du désendettement est cependant essentiel; pour aboutir à ce résultat, il doit impérativement intervenir avant le "papy-mamy boom" de 2010-2030.

en garantissant une société à haute productivité et à salaires élevés

- La politique macroéconomique doit veiller essentiellement à accroître les gains de productivité et à réduire le taux de chômage structurel. Pour cela, l'enseignement, la formation qui garantissent un travail qualifié sont essentiels.

en menant une politique sociale prudente et ajustée

- Afin de conserver le caractère assurantiel de la sécurité sociale dans toutes ses branches, et préserver les équilibres intergénérationnels, il importe, à la fois, de limiter le découplage entre l'évolution des plafonds salariaux et l'évolution des salaires, et de maintenir un écart entre l'adaptation au bien-être des plafonds salariaux et celle des allocations au détriment de cette dernière. C'est cette voie qu'a adoptée la récente réforme des pensions, mais cette option vaut *mutatis mutandis* pour les autres branches de la sécurité sociale; il faut là tenir compte des niveaux respectifs des plafonds salariaux et de vitesses de rotation différenciées.

Quid des prestations non-contributives?

A noter, et c'est une réflexion tout-à-fait personnelle, que si la réforme des pensions des travailleurs salariés a pour objectif de respecter la légitimité des engagements en maintenant le caractère assurantiel du système, c'est-à-dire en maintenant un lien suffisant entre prestation et cotisation, elle ouvre la voie à un autre problème d'importance: celui des prestations non-contributives. Mais ceci est une autre histoire, pour un prochain gouvernement peut-être.



De vergrijzing in België: een intergenerationeel perspectief

Le vieillissement en Belgique: une perspective intergénérationnelle

Bart TURTELBOOM

Economist Research Department, I.M.F. ¹

Samenvatting

Het sociaalzekerheidsstelsel heeft de armoedebestrijding mogelijk gemaakt. Door de oudsten een pensioen te garanderen heeft het gezorgd voor een sterke intergenerationele herverdeling van de middelen naar bejaarden, die weinig bijgedragen hebben. Dient het stelsel nog voor de armoedebestrijding? Zijn er bovendien niet meer armen bij de jongeren dan bij de bejaarden? Zijn de vooruitzichten van het Federaal Planbureau niet te optimistisch, vooral wanneer het een regelmatige indexering van de plafonds en de toekenning van een welvaartsaanpassing voorziet? Zullen de werknemers actief willen blijven als zij nog meer bijdragen moeten betalen? Dit is minder zeker voor de oudere mannen en de vrouwen waarvan het aanbod elastischer is. De financiering van de sociale zekerheid veilig stellen door de sanering van de overheidsfinanciën blijft zeer afhankelijk van de rentevoeten en van de economische groei.

Résumé

Le système de sécurité sociale a permis de lutter contre la pauvreté. En garantissant une pension aux plus âgés, il a opéré une forte redistribution intergénérationnelle des actifs vers des âgés qui avaient peu cotisé. Le système sert-il encore à combattre la pauvreté? De plus, n'y-a-t-il pas plus de pauvres chez les jeunes que chez les âgés? Les perspectives du Bureau fédéral du Plan ne sont-elles pas trop optimistes, notamment en prévoyant une régularité dans l'indexation des plafonds et l'octroi d'adaptations au bien-être? S'ils doivent cotiser encore plus, les travailleurs voudront-ils rester actifs? C'est moins sûr pour les hommes âgés et les femmes dont l'offre est plus élastique. Garantir le financement de la sécurité sociale par l'assainissement des finances publiques reste très tributaire des taux d'intérêt et de la croissance économique.

1. Now, Senior Economist, Emerging Markets Research Division, Deutsche Morgan Grenfell, London

De vergrijzing in België: een intergeneratieel perspectief

A. Inleiding

De aandacht zal gaan naar twee overwegingen over de nood aan een hervorming van de sociale zekerheid in de geïndustrialiseerde wereld in het algemeen en in België in het bijzonder. Enerzijds wens ik de logica van zulke programma's in de naoorlogse periode te bekijken en nagaan in welke mate het huidige systeem aan de originele doelstellingen beantwoordt. Anderzijds wil ik bespreken hoe het systeem verder zal evolueren met een verouderende bevolking.

B. Bestaansreden van het socialezekerheidssysteem

Het repartitiesysteem

Traditioneel werden socialezekerheidssystemen gemotiveerd door enerzijds het spaarmotief, dat in België nooit echt belangrijk geweest is, en anderzijds het repartitiesysteem dat allerhande risico's dekt. Na de Tweede Wereldoorlog maakte men in België een zeer sterke economische groei door en een snelle stijging van de levensstandaard van de actieve bevolking. Op hetzelfde moment waren er weinig of geen provisies voorhanden om de verhoogde discrepantie tussen de levensstandaard van de actieven en de niet-actieven op te lossen. Door de politieke druk om het probleem op te lossen kwam gradueel het socialezekerheidsstelsel tot stand. Dit systeem werd gefinancierd op een "pay-as-you-go basis" d.w.z. door middel van een heffing op het inkomen uit arbeid.

Het succes van het systeem

Dit systeem kende een enorm succes: de armoede werd bestreden en door de sterke economische groei tot het midden van de jaren '70 had de sociale zekerheid nooit af te rekenen met solvabiliteitsproblemen. Deze revolutie in de zorgverstrekking werd gerealiseerd in een periode die ook gekenmerkt werd door twee andere trends. Enerzijds kende men een sterke economische groei, gepaard gaande met een substantiële sectoriële verschuiving, die begonnen is in het begin van deze eeuw. De combinatie van een nieuw socialezekerheidssysteem - dat vooral wat betreft de pensioenen maar een beperkt aantal verworven rechten had - en de relatief beperkte voordelen voor de gepensioneerden in de primaire sector, beperkten de uitgaven in deze periode. Ten tweede was er uiteraard een sterke immigratie van vooral jonge mensen waardoor een gunstige demografische ontwikkeling bevestigd werd.

De beschikbare budgettaire ruimte en het geloof van de regering dat dit systeem de sociale problemen kon oplossen, zorgden voor een uitbreiding van de sociale zekerheid. Gedurende deze periode echter had het systeem op 'per begunstigde basis' een sterke intergenerationale herverdeling teweeggebracht (de meeste begunstigden hadden slechts gedurende een korte tijd bijgedragen). Er was dus in het begin van het systeem een voordeel ingebouwd naar de ouderen toe, wat op macro-economisch vlak nooit een belangrijk punt is geweest omdat de transfers bescheiden bleven.

De ondermijning van het systeem

In de jaren '70 stortte echter de eerste steunpilaar van het systeem in elkaar nl. de snelle economische groei. De onmogelijkheid van de overheid om op een effectieve manier de gevolgen van de oliecrisis tegen te gaan leidde tot een grotere druk op de inkomstenbasis van het socialezekerheidsstelsel en dreef de uitgaven sterk naar omhoog. De arbeidsmarktpolitiek werd ook ontwikkeld om het werk van oudere werknemers te limiteren door genereuze werkloosheids- en brugpensioenregelingen zodat het probleem zich verder uitbreidde. Bovendien zorgde een groeiende expansie van de tewerkstelling in de publieke sector voor een grotere druk op het pensioensysteem in de toekomst.

Oplossingen

Dit probleem trachtte men op te lossen door de inkomsten te verhogen, zoals o.m. de afschaffing van het effectieve plafond op de bijdragen in het begin van de jaren '80 en arbeidsmarktmaatregelen zoals de loonstop en veranderingen in indexatiemechanismen die het aandeel van de lonen in het Bruto Binnenlands Product verminderden en dus de inkomstenbasis van het socialezekerheidssysteem gedeeltelijk in bedreiging bracht.

Van armoedebestrijding tot inkomenstransferschema

De huidige regeling van het systeem beantwoordt omzeggens niet meer aan zijn originele bedoeling die in grote mate te maken had met armoedebestrijding. Het systeem is eerder geëvolueerd naar een inkomenstransferschema: zo is de kinderbijslag bijvoorbeeld niet afhankelijk van het inkomen en het pensioen is niet langer verbonden aan enige notie van minimuminkomen.

Verschuiving van de armoede van oud naar jong

Ook van de bevolking zijn de economische en sociale karakteristieken grondig gewijzigd: in de OESO-landen is ten eerste de armoede verschoven van de oudere bevolking naar de jongeren en ten tweede de armoedegraad van ouderen is substantieel lager dan dat van jongeren. Het huidige systeem oefent nog de functie uit van armoedebestrijding voor een klein gedeelte van de bevolking. De politieke druk in het hervormingsdebat gaat *niet* over maatregelen die ons zouden kunnen terugbrengen naar een situatie van verhoogde armoede. Het afschaffen van de perequatie voor de overheidspensioenen bijvoorbeeld, of de kinderbijslag afhankelijk maken van het inkomen, past niet in het armoededebbat, maar heeft betrekking op het aftoppen van hoge uitkeringen.

C. De invloed van de veroudering op de sociale zekerheid

Definitie van een onveranderd beleidsscenario

Het is duidelijk dat het toenemend aantal gepensioneerden per werknemer een substantiële impact zal hebben op de socialezekerheidsuitgaven. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen zullen in alle OESO-landen toenemen. De vooruitzichten van het Federaal Planbureau zijn een uitschieter op dit punt omdat ze kleinere stijgingen van die uitgaven voorspellen.

De vraag of een ongewijzigd beleidsscenario een goed uitgangspunt is, is moeilijk te beantwoorden. Het Federaal Planbureau is zeer optimistisch voor wat betreft de indexering van de loongrenzen en de welvaartsaanpassing. Het is inderdaad zo dat de Ministerraad de mogelijkheid heeft om tweejaarlijks een welvaartsaanpassing door te voeren en een indexering van de loongrenzen te implementeren. Dit is echter verschillend van de praktijk die we gezien hebben de voorbije 15 jaar. Het Federaal Planbureau maakt trouwens zelf varianten op dit probleem: er wordt een verhoging van de welvaartsaanpassing en een verla-

ging van de indexering van de loongrens gesimuleerd. Het zou echter interessanter zijn de indexering van het loonplafond ongewijzigd te laten om de invloed van een welvaartsverhoging te meten.

Het scenario van onveranderd beleid heeft trouwens aanzienlijke gevolgen: zo zal volgens het Federaal Planbureau het gemiddelde pensioen tussen 2000 en 2050 verminderen met 21 procent, de werkloosheidsuitkering met 21 procent, de invaliditeitsuitkering met 9 procent en de gemiddelde kinderbijslag met 59 procent! Dit zijn substantiële veranderingen in de relatie tussen de socialezekerheidsuitgaven en het gemiddeld brutoloon. Het is nodig om de bevolking te informeren dat, als geen bijkomende maatregelen genomen worden, zij hun gedrag - en dan denk ik voornamelijk aan het spaargedrag - zouden moeten aanpassen.

Het realisme van de socio-demografische projecties

Met de pure demografische vooruitzichten heb ik geen problemen, behalve voor wat betreft de fertiliteitsgraad - en daar deel ik de opinie van Prof. Lesthaeghe - die in het centraal scenario té optimistisch lijkt.

Waar ik wel bedenkingen bij heb, is de projectie in verband met de werkloosheid, die in de centrale projectie daalt, en de arbeidsmarktparticipatie die stijgt. Intuïtief is dit zeer plausibel: de bevolking tussen 20 en 65 stagneert en een gedeelte van het vergrijzingsprobleem wordt opgelost door een toenemende bereidheid tot werken.

Bij deze hypothese heb ik twee bemerkingen.

Ten eerste zijn er grote verschillen in de vergrijzingspatronen tussen Vlaanderen en Wallonië, dat minder vlug veroudert. De huidige arbeidsmarktproblemen manifesteren zich juist in Wallonië. Toenemende tewerkstelling vereist de komende 20-30 jaar ofwel een arbeidsmarkt die de reallocatie van arbeid in kapitaal in België teweeg kan brengen, ofwel een beweging van arbeid van Wallonië naar Vlaanderen waardoor de relatieve aandelen in de economie van de twee regio's gelijkblijven.

Ten tweede gaat de vergrijzing fundamentele veranderingen brengen in het belastingskarakter van de sociale zekerheid. Het aandeel van de socialezekerheidsuitgaven dat gaat naar de actieve bevolking daalt zeer sterk. We moeten ons hier zorgen over maken omdat het mogelijk zou zijn dat degenen die werken op een gegeven moment minder bereid zouden zijn de toename in de effectieve belastingvoet te aanvaarden en minder zullen werken.

Dit is een belangrijk debat in de arbeidseconomie. Literatuur hieromtrent doet mij het volgende concluderen:

1. Het arbeidsaanbod van mannen tussen 25 en 50 jaar is redelijk inelastisch. Zij werken onafhankelijk van de belastingvoet.
2. Oudere mannen werken minder als ze meer belast worden.
3. Dezelfde stelling is ook van toepassing op vrouwen van alle leeftijdscategorieën. Hun arbeidsaanbod is meer elastisch.

Wat zorgwekkend is, is de relatief hogere elasticiteit van arbeidsaanbod bij vrouwen. Zowel de resultaten van het Federaal Planbureau als van de internationale instellingen zijn gebaseerd op een continue toename van het arbeidsaanbod bij vrouwen. Als deze hoge elasticiteit aangehouden blijft, en er inderdaad een toename is van de effectieve belastingvoet omwille van toenemende socialezekerheidsuitkeringen dan is het best mogelijk dat de stijging in tewerkstelling, waarop deze projecties gebaseerd zijn, zich niet ten volle realiseren en dat de financiering van de sociale zekerheid veel meer in het gedrang zou komen dan we nu anticiperen.

Hoe haalbaar is de uitdaging van de vergrijzing?

Een centraal thema van de studie van het Federaal Planbureau is dat vergrijzing financieel een haalbare kaart is binnen het algemeen aangekondigd kader van de openbare financiën.

Hierbij heb ik twee bemerkingen.

Er wordt hier een maatschappelijke keuze verondersteld: nl. dat de ruimte die gecreëerd wordt door de afbouw van de schuld eerst en vooral toegeschoven wordt naar de sociale zekerheid. Maar is het haalbare hier ook het wenselijke? Er zijn alternatieve mogelijkheden, denk maar aan de overheidsinvesteringen die op dit moment in België onhoudbaar laag zijn of aan de onderwijsuitgaven, die de voorbije jaren strak in controle gehouden zijn, die het mogelijk maken ons menselijk kapitaal verder uit te bouwen.

Cruciaal is hoe die budgettaire ruimte berekend wordt. Een belangrijke variabele in dit verband is het verschil tussen de intrestvoet en de economische groei, dat 1,75 procent bedraagt in de studie van het Federaal Planbureau wat zeer laag is in vergelijking met de voorbije 15 jaar. Een procent verhoging van de intrestvoet kan de budgettaire marge bijna volledig doen verdwijnen en de schuldratio aanzienlijk doen toenemen.

D. Besluit

1. Een statische kijk op de sociale zekerheid heeft eigenlijk weinig zin. Een veranderende macro-economische omgeving, sectorale en technologische veranderingen, veroudering van de bevolking zijn allemaal factoren die bij ongewijzigd beleid het sociaal en economisch karakter van het socialezekerheidssysteem gaan veranderen.
2. De interactie tussen de sociale zekerheid enerzijds en de arbeidsmarktdynamiek en de schulddynamiek anderzijds is onvoldoende uitgewerkt. De terugkoppelingseffecten op de arbeidsmarkt en het aanbod van arbeid zijn meestal niet in overweging genomen.

Wat de schulddynamiek betreft is de cruciale variabele het verschil tussen de intrestvoet en de economische groei: dat bepaalt de budgettaire manoeuvreerruimte.

Bibliografie:

GIOVANNINI A., TURTLEBOOM B., “*Currency substitution*”, in VAN DER PLOEG F. (ed), “*Handbook of international economics*”, december 1992, National Bureau of Economic Research, working paper nr 4232

MASSON Paul, KRUEGER Thomas, TURTLEBOOM Bart (eds), “*EMU and the International Monetary system*”, 1997, Washington, DC, International Monetary Fund

de CALLATAY Etienne, TURTLEBOOM Bart, “*Transferts entre générations et systèmes de retraite en Belgique*”, Reflets et perspectives XXXVI, 1997/2, pp.107-125, Bruxelles



Ageing populations and public pension systems

Analyse en aanbevelingen van de OESO Analyse et recommandations de l'OCDE

Douglas FORE

Administrator, OECD, Public Economics Division¹

Samenvatting

De OESO heeft de vergrijzing intens bestudeerd, vooral vanuit het oogpunt van de pensioenen. België combineert de volgende risico's: een vrijgevig en omvangrijk stelsel, vooral voor de overheidssector, en een uitgesproken vergrijzing. In feite is het rendementspercentage van de bijdragen voor de huidige bejaarden zeer hoog, veel hoger dan voor hen die weldra met pensioen zullen gaan. Voor de jongeren van twintig- dertig jaar dreigt dit percentage zelfs negatief te zijn. België is dringend aan hervormingen toe willen deze niet te duur worden. Men moet vermijden van de jongeren nog meer te straffen zoals nu reeds het geval is met de verhoging van de pensioenleeftijd en de schuldvermindering. Voor de jongsten zou men geleidelijk de particuliere sector kunnen inschakelen, de loopbanen verlengen door het vervroegd pensioen te bestraffen, de particuliere pensioenen en de overheidspensioenen harmoniseren.

Résumé

L'OCDE a beaucoup étudié le vieillissement, particulièrement sous l'angle des pensions. La Belgique combine les risques: un système généreux et large, surtout pour le secteur public, et un vieillissement marqué. En fait, le taux de rendement des cotisations pour les âgés actuels est très élevé, beaucoup plus que pour ceux qui seront bientôt pensionnés. Pour les jeunes de vingt- trente ans, le taux de rendement risque même d'être négatif. Pour la Belgique, des réformes s'imposent de manière urgente, sous peine de devenir trop coûteuses. Elles doivent éviter de pénaliser encore davantage les plus jeunes, comme le font déjà le relèvement de l'âge de la retraite et la réduction de la dette. On pourrait faire intervenir le secteur privé progressivement pour les plus jeunes, allonger les carrières en pénalisant les retraites anticipées, harmoniser pensions privées et publiques.

1. Now, Manager of Pension and Economic Research, TIAA-CREF, New York

Ageing populations and public pension systems

A. The unsustainability of the public pension schemes

Public pension schemes in OECD countries are unsustainable

The OCDE has done a lot of work in recent years on ageing and has concentrated that work on public pension systems. The future sustainability of public pension schemes of 21 member countries has been modelled and the same conclusion arises, country after country, namely all those systems are unsustainable.

A pension public system may get into trouble if:

- it is exceptionally generous;
- it has a high eligibility rate;
- it faces bad demography.

B. The case of Belgium

Belgium combines the problems

Belgium has some combination of all of this. The pension scheme for private sector workers is not exceptionally generous but the pension scheme for public sector workers is extremely generous and the public sector is very large.

Demography in Belgium follows the European norm, which is to say that it is pretty bad. Belgium is an outlier in that ageing hits Belgium earlier than in most other European countries (in just a little over ten years). This means that reform in Belgium must begin immediately. The ageing shock will be upon Belgium very quickly.

C. A public debate only at its beginning

Elderly people benefited strongly from the system...

Given all this, one should expect that there would be an absolutely enormous public debate in OECD-countries; but this debate has only begun. The sound political reason why people want to ignore this problem is that elderly people have benefited strongly from the system: if you estimated the rate of return of the contributions paid to the pension systems in the different countries, you would find that this rate of return is much higher than any rate of return you could have received from any private system.

... but younger generations won't

That is changing rapidly however. People who will retire in the near future will have a low rate of return on their pension contributions. People of the baby-boom generation, especially those people at the lower end of the baby-boom, will face an even worse rate of return; people coming after the baby-boom like twenty, twenty-five, thirty year olds in Belgium probably will have a negative rate of return on their contributions.

This situation brings forth the question of the political sustainability of the system. Young people are going to figure this out. Why should they vote for this? Reforms to the system need to be put in place with that in mind.

D. The OECD model approach

OECD model says: the system is unsustainable and calls for reforms

In summary, models were built to estimate the net present value of liabilities of the system for the next seventy-five years, taking into account future contributions and future payments. For Belgium, the Belgian pension system has a net present liability equal to 150% of GDP (in '94 prices). This means that the system is widely unsustainable, and that small reforms don't help the system reach any kind of balance. Fairly dramatic reforms have to be envisaged.

Given the political problems, different reforms have been talked about country after country. A common reform is to raise the retirement age. In the U.S. for example the retirement age would go up from 65 years to 67 years over a period of 20 years. Many European countries raised their retirement age up to 65.

Reforming the system in Belgium without damaging labour supply

For Belgium, in a very near future, the number of workers between 50 and 59 will increase dramatically. The number of elderly prime-age workers, who earn pretty big salaries and who pay fairly large pension contributions, is going to go up. Taking into consideration that the labour force participation in this group is the most elastic of any group of workers, reforms must avoid taxing them too much; otherwise a large proportion of this group will withdraw from the labour market.

In the projections of the Federal Planning Bureau, the participation rate between 50 and 59 years rises substantially. On the basis of our experience of the last 20 years in OECD countries this will not happen. What has happened in country after country is that the labour participation rates over the age of 50, not only for male but also for female workers has gone down dramatically, partly because of fairly generous public pension arrangements, partly also because of very high and rising rates of taxation, especially in this group with an elastic labour supply.

OECD is not pessimistic

If the trend of falling labour participation rates of workers over 50 is to continue all our estimations are wrong; our pessimistic estimates about public pension systems are too optimistic.

The experience of the last years shows that a lot of past estimates about pension expenditure have been wrong, and always in the same direction: they have always been too optimistic in terms of economic growth, in terms of tax rates and in terms of participation rates. And if the OECD was to redo its projections taking into account the evolution of the very recent years (taking into account labour market developments, recent economic growth and declining participation rates of workers over 50), it would certainly lead to even more pessimistic estimates.

This means that the necessity of reforms is particularly urgent.

E. Which reforms?

Reforms must benefit younger workers and focus labour market performance

Reforms should have a prospective on winners and losers in particular generations. The elderly have won dramatically and younger workers stand to lose dramatically. All the reforms envisaged - extending retirement age, lowering replacement rates in the future - also stand to penalize them even more.

Reforms in Belgium have also to keep in mind the more complicated starting position due to the high public debt. Indeed, current plans aimed at reducing this debt will implicitly also make younger workers pay this off.

What sort of pension reforms will benefit younger workers? Fairly radical reforms, probably focused on a diminished role for the public sector and an increased rate for the private sector, giving room for a reduction of the tax pressure on productive workers. This would not only allow increased participation to private pension funds but also improve labour supply, especially in the age group over 50, and reduce the tax wedge whose detrimental effects on the employment performance are well-known.

It is necessary to stress that reforms have to take into consideration microeconomic effects especially on elderly prime age workers: this group looks set to grow and if current trends are maintained, the disappointing labour market performance we have seen in Belgium the last 20 years will get even worse, putting additional pressure on public finances.

Targeting and redistributing resources

Reforms to the system should also keep in mind that a lot of money flows from the public sector to people who don't really need it. Belgium has very well succeeded in alleviating poverty, and there is a lot of room for targeting benefits.

Furthermore, those resources come mainly from young people whose situation is not great. If you compare the present relative position of younger workers in the OECD with the situation before the first oil shock you'll see that their position relative to older workers has deteriorated markedly. Government policy has played a big part in that, by shifting resources fairly substantially towards the elderly. So reforms should hopefully be based on trying to reverse this situation and not worsening it.

Truly radical reforms: not an option for Belgium

Truly radical reforms such as have been done in Chile or envisaged in the US, to partially and substantially privatize the system, probably just is not an option for Belgium. The transition costs are too great and the starting position of public debt is too high. But younger workers and workers towards the bottom part of the baby-boom should be informed of what they face in terms of public pensions, for instance by mounting an extensive public campaign. A proper legislative regulatory framework should be put in place so they could take advantage of private sector solutions.

Reform is necessary, inevitable, urgent

This kind of reform is absolutely necessary and absolutely inevitable. Indeed, the political sustainability of the system is really in question. The people who have benefited the most from the system are going to die off; the people who are going to pay for the next generation of pensioners will face a falling and negative rate of return on their contributions and they will not want to do so.

The real transition begins in ten or so years, 15 years if you want to be optimistic. Belgium is fairly marked in that once ageing hits, it really runs up. Between 2012 and 2025, the elderly dependency ratio changes rapidly, going up about 10 percentage points over 10 years. So once ageing will be upon Belgium, anything that the government will want to do will be extremely difficult and costly.

Each year reform is delayed increases the fiscal pain tremendously and probably exacerbates labour market problems. So reforms that would begin today still don't have that long before ageing hits.

As reform is delayed the intergenerational trade off is getting worse and worse. If reform is delayed 5 years and contemplates raising taxes when the number of workers between 50 and 59 has risen markedly, the labour force participation of that group could fall dramatically and the revenue base of the system would contract very fast. If reform is delayed ten years, it is almost certain that it will happen.

The system was not designed for high life expectancy

I should also stress that the present design of the system - not just in Belgium but everywhere - was based on shorter life expectancy. When the retirement age was set, people typically received a pension for a few years. Now they receive their pension for 15 to 20 years, in some cases for 25 or 30 years. So reforms should clearly be focused on having people work longer; if people still choose to retire earlier, they should be submitted to an adequate reduction of their pension, like 6% per year of retirement before the age of 65.

F. By way of conclusion

Summing up

The main conclusions which can be drawn are the following:

- Retirement age should be raised.
- There should be much larger penalties to retire earlier.
- Benefits should be targeted much more to those people of the retired population truly deserving of them.
- To say something that would be probably widely unpopular here, the system should probably be unified as well, and private sector and public sector workers should receive, if not the same pension, something much more similar and they should also pay the same in terms of contributions. This is not the case today.
- If reform is delayed five years, the cost is going to be very high.
- If reform is delayed ten years, the cost will be catastrophic.
- There are tremendous benefits to be gained from acting soon, and a tremendous price to be paid for failing to do so.

Bibliography:

ROSEVEARE D., LEIBRITZ W., FORE D. et WURZEL E., "Ageing populations, pension systems and government budget: simulation for 20 OECD countries" (OECD, 1996).



Pension expenditure in the European Union in the 21st century

De pensioenuitgaven in de Europese Unie in de XXIste eeuw: een evaluatie Les dépenses de pensions dans l'Union européenne au XXIème siècle: une évaluation

Daniele FRANCO

Economic Advisor, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission ¹

Samenvatting

De Europese Commissie heeft zich op 45 nationale studies uit de 15 Lidstaten gebaseerd om de complexe pensioenstelsels te integreren. Het aandeel van de pensioenen in het BBP zou vooral stijgen tussen 2010 en 2030; van 1995 tot 2010, evenwel, zou de gemiddelde jaarlijkse groei ervan amper 0,1 procent van het BBP bedragen. In verscheidene landen werden reeds hervormingen doorgevoerd. Hun weerslag, uitgedrukt door een tweede indicator, nl. de bijdragevoet nodig voor de financiering van de pensioenuitgaven, is aanzienlijk. Deze voet zou in 2030 met 3 tot 10 procent van het BBP verminderd kunnen zijn. De gezondheidszorg en de andere dienstverlening aan bejaarden zouden eveneens een sterke stijging kennen. Momenteel bestudeert de Europese Commissie de toekomstige ontwikkeling van de totale begroting.

Résumé

La Commission européenne s'est basée sur 45 études nationales menées dans les 15 Etats membres, afin d'intégrer la complexité des systèmes de pensions. La part des pensions dans le PIB devrait particulièrement augmenter de 2010 à 2030; de 1995 à 2010, cependant, sa croissance annuelle moyenne ne serait que de 0,1 pour-cent du PIB. Des réformes ont déjà été introduites dans plusieurs pays. Leur effet, exprimé par un deuxième indicateur, le taux de cotisation nécessaire pour financer les dépenses de pensions, est substantiel. Ce taux pourrait avoir été réduit de 3 à 10 pour-cent du PIB en 2030. Les soins de santé et autres services aux personnes âgées devraient aussi connaître une forte croissance. La Commission européenne étudie à présent l'évolution future de l'ensemble du budget.

1. Now, Director of Public Finance Division, Research Dept., Banca d'Italia

Pension expenditure in the European Union in the 21st century

A. Introduction

European budgetary prospects

I am very happy to have the opportunity to present the results of a research project carried out within the Directorate General for Economic Affairs of the European Commission. The project aimed at evaluating budgetary prospects in the European Union Member States.

B. Methodology: long term budgetary trends

There are many ways to assess long term budgetary prospects.

Generational accounting: an interesting approach however difficult

Generational accounting is one of the most recent and interesting approaches. It highlights the interaction of demography, macroeconomic factors and budgetary policy and signals whether there is an imbalance in budgetary policy (Raffelhüschen, 1998, applies the methodology to most EU countries). However, generational accounting doesn't provide indications about the timing of the problem; the results depend heavily on the assumptions that are made and are not intuitive for policy-makers.

A simpler approach

We went for a much simpler approach: we tried to assess primary expenditure trends under unchanged policies. Our project was carried out in two stages:

of which the first stage was a survey of pension expenditure projections in the Member states

1. We produced a survey of pension expenditure projections carried out by European Union Member States. This study was published in 1996 (see Franco and Munzi, 1996).
2. We tried to assess the expenditure trends of the other main age-related budgetary items (health care, education, family allowances). This study is very tentative and will be published soon (see Franco and Munzi, 1997).

This presentation will be focused on the first stage.

C. Uncertainty

A wide range of possible scenarios but still useful signals

Before commenting the results, we should keep in mind that long term projections are very uncertain, because of the wide range of possible scenarios concerning demographic and macroeconomic parameters.

For example, in the 1996 EUROSTAT demographic scenarios, the ratios of elderly to working-age populations in 2040 vary from 41per cent to 61per cent.

In spite of this uncertainty, long term projections are useful to signal problems in advance and to allow governments to smooth policy changes.

D. Using national projections

National projections

At the Commission, we decided to rely on pension expenditure projections produced by national experts instead of elaborating our own projections. Why?

Pension expenditure dynamics is affected by several factors, and demography is just one of them.

Pension systems are very complex. There are many schemes providing several types of benefits (old-age, survivors, disability). Moreover, reforms may take long periods to produce full effects.

to take into account as much as possible the national specificities

So we considered that only national experts can produce accurate and reliable projections (see subsidiarity principle).

We collected 45 studies providing projections for the 15 Member-States. The projections have very different structures and frequencies. Some countries have complex models - like the model of the Federal Planning Bureau of Belgium -, some use back-of-the-envelope calculations. Few countries provide regular updates (like the U.K. and Germany; Sweden, Spain and Italy intend to do so in a near future), which are very important to increase the reliability of the estimates.

with some additional assumptions

The coverage is not homogeneous. In some projections, public sector employees are not included. In this case, we assumed that public sector employees' pensions increase with the same growth rate as private sector pensions. Given the increase of public employment that took place during the sixties and the seventies in several Member States, this probably implies some underestimation of pension expenditure.

Most studies were occasional, and usually related to pension reforms.

E. Results

We focused our attention on the latest projections, and on constant policy scenarios.

Two main indicators

Two main indicators are used in the projections:

- the ratio of pension expenditure to GDP;
- the “*equilibrium contribution rate*” (the contribution rate that would be required to finance all pension expenditure).

Similar trends in the share of pension expenditure in GDP from 2000 onwards

Although pension expenditure levels differ from one country to another, expected trends have similar characteristics from 2000 onwards (with the noticeable exceptions of the United Kingdom, Spain and Sweden). We considered three periods:

- Short Term (1995-2000): different national trends (moderate increase or decline in expenditure);
- Medium Term (2000-2010): expenditure increases expected in most countries;
- Long Term (2010 onwards): substantial increase in expenditure (exceptions: the United Kingdom, Spain, Sweden): “baby-boom” generation retires.

Taking into account the eleven countries for which projections are available up to the year 2030, the average increases in pension expenditure in GDP terms are as follow:

- 1995-2000: 0,0/+0,3 per cent
- 2000-2010: +0,7/+1,0 per cent
- 2010-2030: +2,1/+2,4 per cent
- 1995-2030: +2,8/+3,7 per cent

The first figures refer to the most favourable demographic and macroeconomic scenarios, the second to the most unfavourable scenarios.

with a faster growth in France, Italy and Germany

Taking a GDP-weighted average, the pension expenditure increase would be slightly higher, because the growth in expenditure would be faster in France, Italy and Germany:

- 1995-2030: +3,3/+4,2 per cent.

On average, a growth of 0.1 per cent during the period 1995-2030

Roughly speaking, pension expenditure would grow on average by 0,1 per cent of GDP a year during the period 1995-2030. Taken into isolation, this increase appears rather manageable. It is also relatively small in comparison with the large increases of total public expenditure that occurred in many European countries over recent decades. Nevertheless, it raises concern because of the wider budgetary framework (expenditure pressures on other budgetary items, negative effects of economic integration on public revenues).

F. Reliability

Revisions of national projections were carefully studied

To assess the reliability of the projections, we scrutinized revisions of projections performed by national institutions in four countries: France, Germany, Italy, United Kingdom. All revisions of the equilibrium contribution rate point upwards:

- France (before '93 reform): 1991: 31-42 per cent in 2040
1995: 48 per cent in 2040
- Germany (after '92 reform): 1994: 21,0 in 2008
1995: 21,6 in 2008
- Italy (after '92 reform): 1994: from 41 per cent in 1995 to 37 per cent in 2025

1995: from 47 per cent in 1995 to 44 per cent in 2025

- United Kingdom (after '86 reform): 1986: from 14,6 per cent in 1990 to 10,8 percent in 2050
1990: from 19,1 per cent in 1990 to 14,1 per cent in 2050.

they point to the influence of short term macroeconomic conditions and to a tendency to underestimate expenditure growth

The direction of the revisions suggest that long term prospects of pension expenditure can be strongly influenced by unfavourable short term macroeconomic conditions (slow down in economic growth, adverse labour market developments), and also that there may be a tendency to underestimate expenditure growth.

Working out revisions is very important, because:

- it calls for transparency;
- making projections is a “*learning by doing*” process;
- it induces experts not to underestimate the expenditure prospects for political considerations.

It would also be interesting to analyse the errors of the previous projections.

G. Reforms

The adjustment of pension systems to the new demographic conditions is under way

The reforms introduced all over Europe during the last ten years ensure that pension expenditure prospects are not as dramatic as suggested by demographic figures.

The effects of some recent reforms on the equilibrium contribution rates are quite substantial.

- United Kingdom (1986):-1per cent in 2010; -4 per cent in 2030
(1994):-2 per cent in 2020; -3 per cent in 2030
- France (1994):-4 per cent in 2015; -7 per cent in 2040
- Germany (1989):-4 per cent in 2010; -10 per cent in 2030
- Sweden (1994):-1 per cent in 2015; -3 per cent in 2050

For Italy, the effects of the reform is presented in GDP-terms:

- Italy (1992):-3 per cent GDP in 2010; -4 per cent GDP in 2025.

Reforms are curbing the increase in expenditure induced by demographic changes

eligibility and transfer ratios are declining

Another way to assess the stance of current pension policy is to compare the projected expenditure ratio (ratio of pension expenditure to GDP) to the expected changes in the old-age dependency ratio (ratio of the elderly citizens to the working-age citizens). In most countries the old-age dependency ratio will rise faster than the expenditure ratio. Because of the reforms that have already been implemented, the eligibility ratio (ratio of the number of pensions to the number of elderly citizens) and the transfer ratio (ratio of the average pension to per capita GDP) are expected to decline over time and to offset part of the effects of the ageing of the population. The phase of extension of pension coverage and increase in benefit levels is over. Pension retrenchment is under way.

H. Main conclusions

a big but not dramatic rise in expenditure

a breathing space to be exploited

different national features

reforms have already been launched

but more are required to stabilize the ratio of pension expenditure to GDP

regular revisions and harmonization of projections at European level are needed

the evolution of health care and the services for the elderly, a similar and probably more complex challenge, should also be examined

1. In the European Union, the ratio of pension expenditure to GDP will increase by about 0,1 per cent per year up to 2030. This is a sizeable increase, but it is not dramatic.
2. Over the next few years, there will be a sort of “*breathing space*”, which could be used to introduce further reforms enabling public budgets to face the ageing of the baby-boom generation on a sounder fiscal footing.
3. National pension expenditure trends are rather different, but they mostly point upward. Expenditure pressures will be particularly large after 2010. Under current policies, several European Union countries will end up spending on pensions more than 15 per cent of GDP.
4. In most countries, policy has already been changed and reforms have been implemented to offset demographic pressure.
5. In order to stabilize the level of pension expenditure, further cuts in the eligibility and transfer ratios are required.
6. The projections carried out at national level tend to underestimate pension expenditure growth. This calls for regular projections. National projections with a full coverage of pension schemes and some harmonization of the demographic and economic assumptions are needed at European level, to assure comparability.
7. Pension expenditure growth has already been slowed down and is widely monitored all over Europe. Bigger long term budgetary problems could be raised by the evolution of health care and the services for the elderly. The factors affecting health care expenditure are complex and projections for this sector are more difficult. We should broaden the focus of our analysis to the whole public budget. That is what we tried to do in the second stage of our project on budgetary trends in European Union Member States. The work carried out by the Federal Planning Bureau goes exactly this way.

Bibliography:

FRANCO, D. and MUNZI, T. (1996), "*Public pension expenditure prospects in the European Union: a survey of national projections*", in European Commission, "*Ageing and pension expenditure prospects in the Western world*", European Economy - Reports and Studies, Nr 3, Brussels

FRANCO, D. and MUNZI, T. (1997), "*Ageing and fiscal policies in the European Union*", in European Commission, "*The welfare state in Europe*", European Economy - Reports and Studies, Nr 4, Brussels

RAFFELHÜSCHEN, B. (1998), "*Generational Accounting in Europe*", study undertaken for the European Commission, mimeo



Le cas belge: risques et marges de manoeuvre

De Belgische situatie: gevaren en manoeuvreerruimte

Michel ENGLERT

Conseiller au Plan, Responsable de la Direction générale, Bureau fédéral du Plan

Adviseur bij het Plan, Verantwoordelijke van de Algemene Directie, Federaal Planbureau

Samenvatting

Hoewel de kosten van de vergrijzing hoog zijn, zouden zij, volgens de vooruitzichten van het FPB, kunnen worden weggewerkt en het begrotingsbeleid zelfs een marge laten. Een vergelijking met een paar uitstekende studies moet het mogelijk maken de voornaamste parameters en de meest gevoelig hypothesen van deze oefening af te bakenen. Er zijn verschillende benaderingen: rekening houden met de gehele overheidssector of met een gedeelte ervan, en een groter of kleiner aantal determinanten. Vier cruciale parameters komen naar voor: de afhankelijkheidscoëfficiënt, het vervangingspercentage, het begrotingsoverschot zonder vervangingskosten en het verschil rentevoet-groeivoet. Die studies komen uiteraard tot uiteenlopende besluiten. Een globale aanpak van de overheidsfinanciën in België lijkt denkbaar, waarbij de werkgelegenheid en de groei de beste stuwende krachten achter de financiering van de sociale zekerheid lijken te zijn.

Résumé

Bien que le coût du vieillissement soit sévère, il paraît, d'après les perspectives du BFP, pouvoir être absorbé et même laisser une marge à la politique budgétaire. Une comparaison avec quelques excellentes études doit permettre de cerner les paramètres essentiels et les hypothèses les plus sensibles de cet exercice. Les approches sont diverses: prise en compte de tout ou partie du secteur public, et d'un nombre plus ou moins grand de déterminants. Quatre paramètres cruciaux se dégagent: le coefficient de dépendance, le taux de remplacement, le surplus budgétaire hors coût du remplacement et le différentiel taux d'intérêt-taux de croissance. Les conclusions des études sont nécessairement divergentes. Une approche globale des finances publiques en Belgique paraît envisageable, l'emploi et la croissance paraissant les meilleurs moteurs de financement de la sécurité sociale.

Le cas belge: risques et marges de manoeuvre

A. Introduction

L'analyse du Bureau fédéral du Plan: le coût budgétaire du vieillissement absorbé

Les projections 1997-2050 des finances de la sécurité sociale et de l'Etat, présentées par le Bureau fédéral du Plan, constituent une perspective relativement rassurante. Le coût budgétaire du vieillissement, quoique sévère, est moins exorbitant qu'attendu. Ce coût apparaît en ordre de grandeur plus faible que la baisse des charges d'intérêt qui se produit tant dans le scénario de référence que dans la variante macroéconomique basse¹ (V2). De telle sorte que le choc budgétaire du vieillissement peut être absorbé tout en laissant une marge de manoeuvre supplémentaire aux finances publiques, même si la politique budgétaire était, à long terme, axée sur un objectif de déficit nul pour l'ensemble des administrations publiques (alors qu'à politique inchangée, des surplus budgétaires apparaissent).

Ce résultat est conditionné d'une part par l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement, d'autre part - et surtout - par la spécificité des conditions budgétaires initiales en Belgique, à savoir un fort surplus primaire avec charges d'intérêts importantes et décroissantes. En effet, ces conditions initiales, qui résultent de la conjugaison de l'énorme taux d'endettement public et de l'assainissement budgétaire drastique réalisé en une quinzaine d'années, rendent probables le désendettement progressif et l'effet boule de neige inversé, pour autant que le différentiel taux d'intérêt - taux de croissance ne soit pas exagérément élevé.

Cette intervention se concentrera sur les paramètres les plus cruciaux qui sont à la base de cette perspective de manière à mettre en évidence les hypothèses les plus sensibles qui fondent cette perspective plutôt favorable et identifier quelques risques par rapport à ces hypothèses. Cette démarche permettra d'amorcer la réflexion quant aux enseignements pour la politique économique.

D'autres études à examiner

Pour identifier les paramètres les plus cruciaux de l'exercice, il a semblé intéressant de tenter de situer l'approche retenue parmi les différentes approches possibles. En effet, face aux multiples évaluations du coût budgétaire du vieillissement réalisées dans diverses enceintes, l'observateur attentif peut avoir rapidement le sentiment d'être confronté à des messages discordants, parfois même contradictoires. L'exposé tentera une comparaison entre différentes approches, en se référant autant que possible à un certain nombre d'excellentes études. Les auteurs de ces études voudront bien excuser la vue très incomplète qui en sera donnée ainsi que les éventuelles erreurs d'interprétation. Par ailleurs, il n'était pas possible, dans le cadre de cette présentation, de mentionner toutes les études portant sur ce sujet.

1. cfr. l'exposé de FASQUELLE N.: "Financer la sécurité sociale à l'horizon 2050".

Les études considérées sont les suivantes:

d'ALCANTARA G. et WARDENIER, R. "*De socio-professionele statuten uit de Sociale Zekerheid in België*" (1997);

de CALLATAY E. et TURTELBOOM B., "*Transferts entre générations et systèmes de retraites en Belgique*" (1996);

FASQUELLE N. et WEEMAES S., "*Perspectives financières de la sécurité sociale à l'horizon 2050*" (BFP, 1997);

FRANCO D. et MUNZI T., "*Ageing and Fiscal Policies in the European Union*" (EC, 1997);

ROSEVEARE D., LEIBRITZ W., FORE D. et WURZEL E., "*Ageing populations, pension systems and government budget: simulation for 20 OECD countries*" (OECD, 1996).

La comparaison entre ces différentes approches va permettre de dégager un certain nombre de variables-clé et de paramètres méthodologiques.

B. Des approches différentes

Différentes approches peuvent être suivies pour évaluer l'impact du vieillissement sur les finances publiques. Elles diffèrent essentiellement par deux plans, entre lesquels existent des recoupements:

- le degré de globalité;
- les hypothèses relatives aux paramètres.

1. Le degré de globalité

Le degré de globalité concerne la prise en compte plus ou moins complète des éléments du système: administrations publiques, déterminants, etc

Le degré de globalité peut s'exprimer sur le plan de la prise en compte plus ou moins complète du secteur des administrations publiques et sur le plan de la prise en compte plus ou moins complète des différents déterminants des recettes et dépenses.

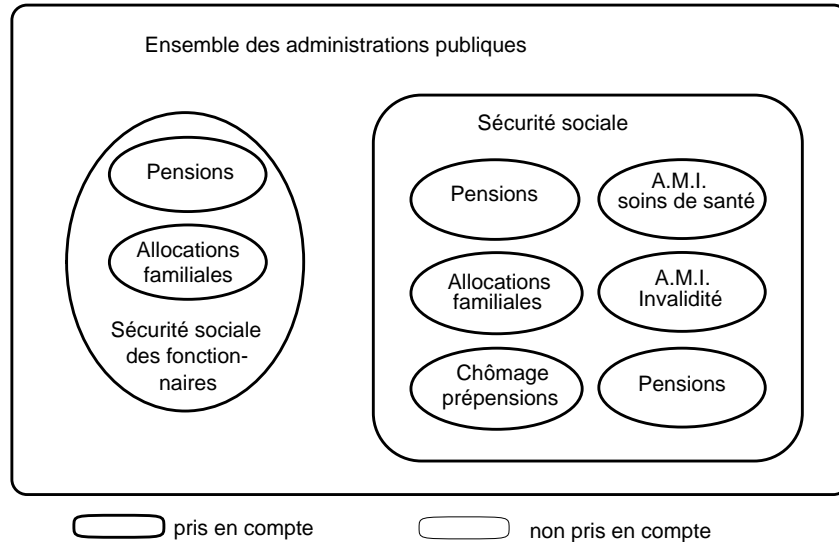
Je voudrais préciser qu'une étude partielle ne constitue pas une étude "*moins bonne*" qu'une étude plus globale. Elle analyse une composante d'un problème et peut être également plus riche en enseignements en ce qui concerne la dimension étudiée. Il faut cependant se garder de lui donner une portée qui dépasse son objet. D'une certaine façon, elle ne propose pas une réponse différente à une question identique, mais fournit une réponse à une autre question.

a. Secteurs pris en compte

Le Bureau fédéral du Plan prend en compte l'ensemble des administrations publiques

Prenons l'exemple de l'étude du Bureau fédéral du Plan. L'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques est couvert. Des hypothèses de travail sommaires sont cependant posées pour certains agrégats. On y reviendra.

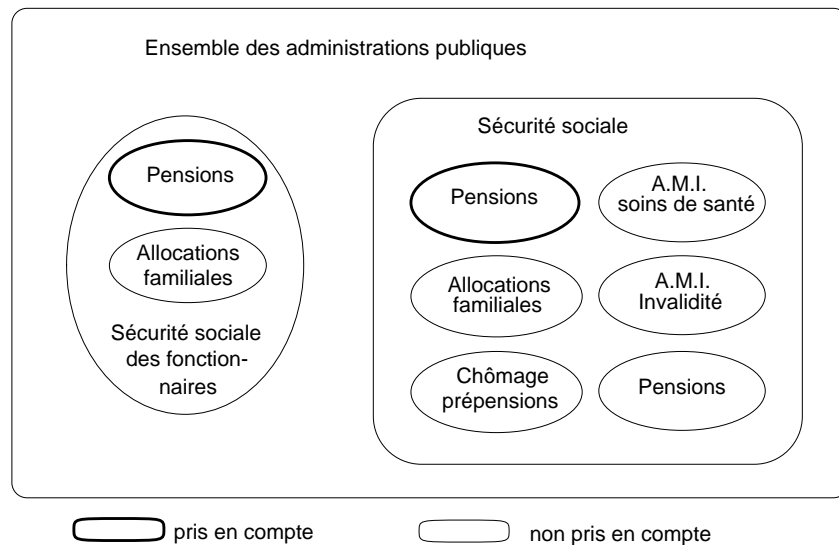
N. FASQUELLE et S. WEEMAES, op. cit. (BFP)



L'étude de de Callatay et Turtleboom est centrée sur les pensions ...

L'étude réalisée par de Callatay et Turtleboom est consacrée aux pensions seules. La méthodologie utilisée pour projeter l'évolution des recettes et des dépenses de pensions - en tout cas en ce qui concerne les pensions de salariés - est apparemment très proche de celle utilisée par le Bureau fédéral du Plan; elle met en évidence, comme l'étude du Bureau fédéral du Plan, l'accroissement important (en termes de PIB) des dépenses de pension à l'horizon 2030 (et 2050). L'ampleur de cet accroissement de dépenses est un peu plus important dans l'étude de de Callatay et Turtleboom, notamment du fait d'hypothèses macroéconomiques différentes (cf. *infra*).

E. de CALLATAY et B. TURTELBOOM, op. cit.



...et dès lors chiffre la dette publique additionnelle qui en résulte directement

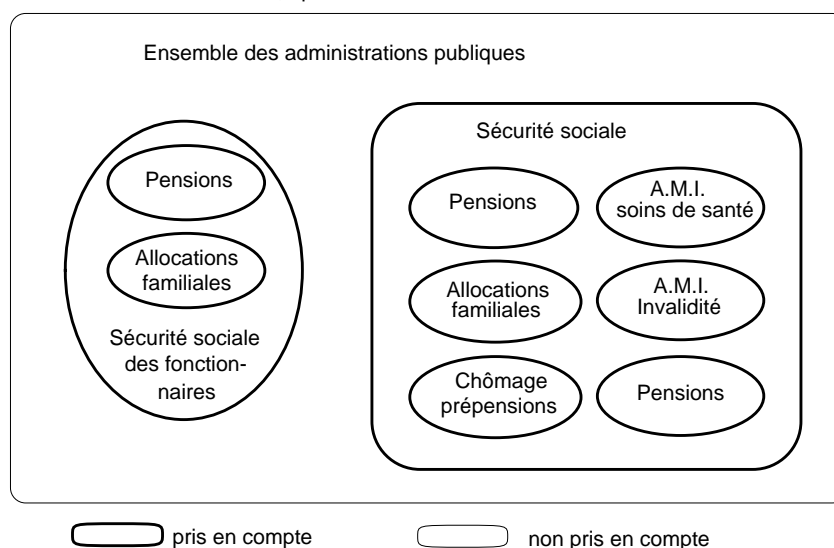
Cependant, du fait de la différence de degré de globalité entre les deux études, les résultats en matière d'endettement public sont présentés très différemment. L'étude de de Callatay et Turtelboom chiffre la *dette publique additionnelle* qui résulte de cet accroissement de dépenses, dans l'hypothèse de conditions de financement (*grasso modo*) inchangées en termes de PIB pour les deux régimes de pension étudiés. L'étude du Bureau fédéral du Plan part aussi d'une hypothèse de conditions de financement (*grasso modo*) inchangées mais pour l'ensemble de la sécurité sociale, ainsi que pour les autres niveaux de pouvoir.

L'évolution de l'endettement public présentée par le Bureau fédéral du Plan concerne l'ensemble des administrations publiques, et résulte donc de la combinaison de contributions positives et négatives des divers sous-secteurs à cet endettement.

d'Alcantara et Wardenier prennent en compte l'ensemble de la sécurité sociale, mais pas les finances publiques des autres niveaux de pouvoir ...

L'approche de d'Alcantara et Wardenier englobe, comme celle du Bureau fédéral du Plan, l'ensemble de la sécurité sociale; cependant à la différence du Bureau fédéral du Plan, cette approche n'inclut pas les finances des autres niveaux de pouvoir. La compensation du déficit de la sécurité sociale par la baisse des charges d'intérêt du pouvoir fédéral n'apparaît donc pas. Un endettement important de la sécurité sociale se développe.

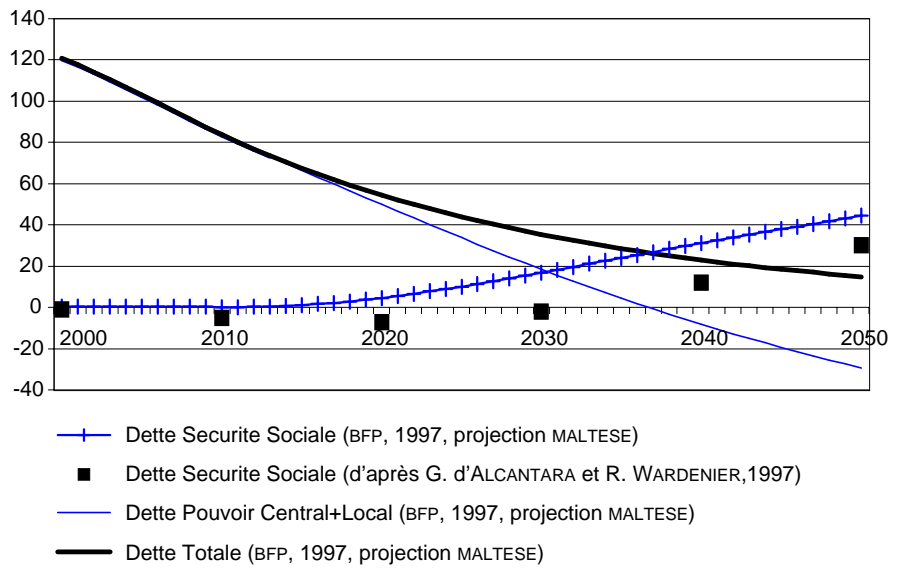
G. d'ALCANTARA en R. WARDENIER, op. cit.



... et dès lors ne confrontent pas l'endettement de la sécurité sociale au désendettement du reste de l'Etat

Il faut souligner que ce résultat est obtenu alors que le déficit projeté de la sécurité sociale est plus faible dans l'étude de d'Alcantara et Wardenier que dans l'étude du Bureau fédéral du Plan, du fait des déterminants pris en compte et des hypothèses posées. Cependant, dans l'étude du Bureau fédéral du Plan, l'endettement de la sécurité sociale (à législation inchangée) est confronté au désendettement de l'ensemble de l'Etat.

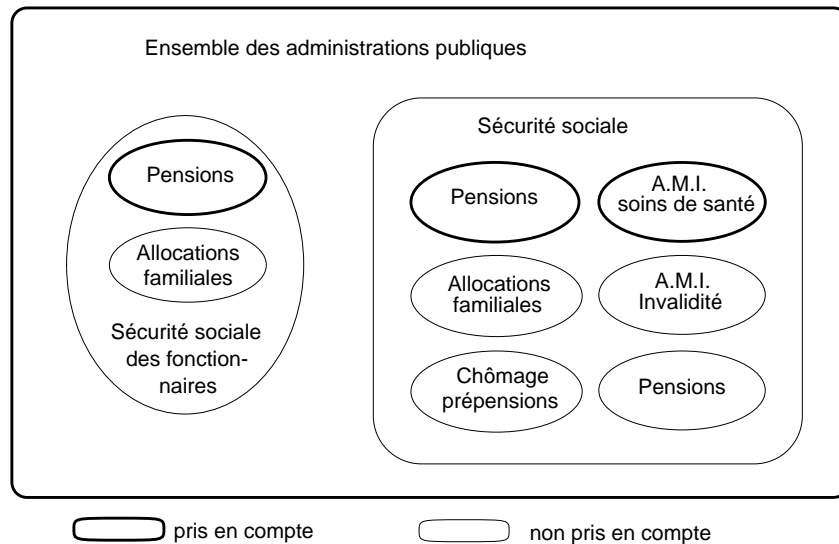
FIGURE 9 - Dette par sous-secteur de l'Etat (en pour-cent du PIB)



L'OCDE analyse l'ensemble des finances publiques, mais hormis les pensions et les soins de santé, les dépenses publiques représentent un pourcentage fixe du PIB

L'étude de l'OCDE inscrit bien le coût budgétaire du vieillissement dans l'évolution des finances publiques globales et tient donc potentiellement compte d'une possible compensation par la baisse des charges d'intérêt. Cependant, l'ensemble des dépenses publiques hors pensions et soins de santé sont par hypothèse constantes en pourcentage du PIB. L'éventualité d'une compensation partielle par une autre branche n'est donc pas envisagée.

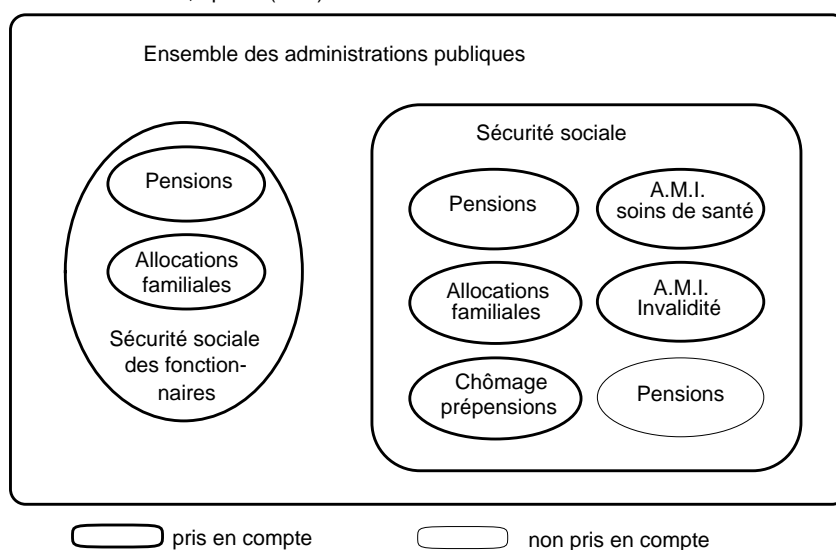
D. ROOSEVAERE, W. LEIBFRITZ, ... op. cit. (OCDE)



La Commission européenne analyse l'ensemble des administrations publiques

Enfin, l'étude de la Commission Européenne reprend pratiquement l'ensemble des secteurs des administrations publiques, à l'instar du Bureau fédéral du Plan.

D. FRANCO and T. MUNZI, op. cit. (C.E.)



b. Déterminants pris en compte

Le Bureau fédéral du Plan prend en compte de nombreux déterminants, sans prétendre à leur exhaustivité ni à la prise en compte de toutes leurs interrelations

Dans l'approche du Bureau fédéral du Plan, les déterminants pris en compte sont essentiellement les déterminants démographiques, socio-démographiques, macroéconomiques ainsi que la politique et la législation sociale. La méthodologie est donc très complète sur ce plan. Elle ne peut toutefois prétendre à l'exhaustivité; si certaines interactions importantes sont bien considérées, il n'y a pas d'effet de la démographie sur l'épargne ou d'effets en retour des politiques sur la macroéconomie, ni de feed-back de la macroéconomie sur la démographie.

Ainsi, l'évolution des pensions est déterminée par plusieurs paramètres socio-économiques et législatifs qui relativisent une approche plus mécanique

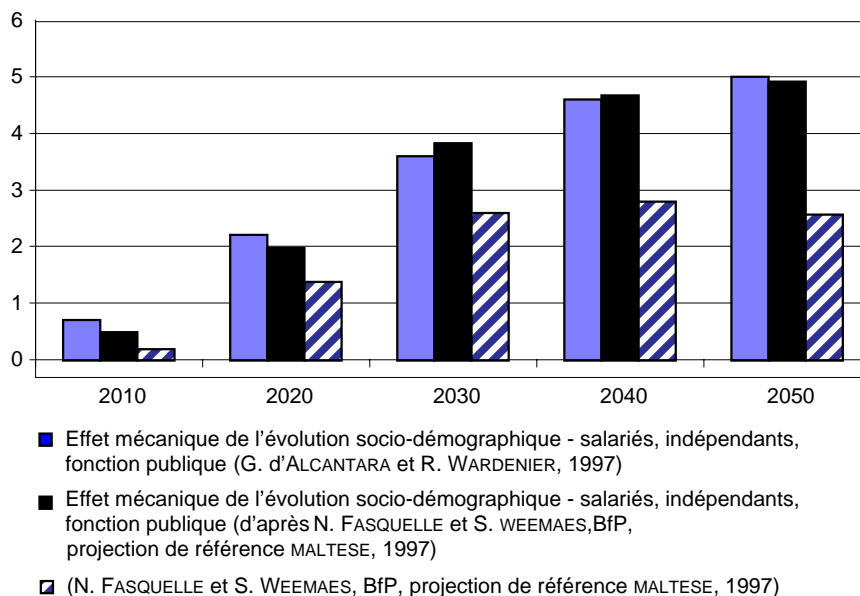
Il est intéressant, à titre d'exemple, de comparer cette approche à celle de d'Alcantara et Wardenier.

G. d'Alcantara et R. Wardenier analysent l'impact mécanique du vieillissement démographique sur les régimes des retraites: l'impact sur les dépenses de l'accroissement progressif du nombre de pensionnés sur les dépenses est examiné dans l'hypothèse d'une pension moyenne constante par rapport au taux de salaire. On capte ainsi l'impact théorique ou mécanique du nombre de bénéficiaires, ce qui correspond d'ailleurs à l'objectif des auteurs.

Dans la méthodologie du Bureau fédéral du Plan, la prise en compte des paramètres de politique sociale et des effets de la réglementation produit une dynamique dans l'évolution de la pension moyenne (par comparaison au taux de salaire). Il est par exemple tenu compte de l'accroissement de la proportion de pensionnées féminines (par lequel la proportion de bénéficiaires de pensions au taux isolé progresse aux dépens des pensions au taux ménage), du plafond salarial, des journées assimilées, des mesures diverses (suppression du coefficient de revalorisation), du vieillissement qui accroît le poids des pensions des très âgés, moins élevées. L'accroissement futur des prestations en termes de PIB, tout en restant important, est d'ampleur plus faible que dans l'approche mécanique (cf. l'exposé de M.J. Festjens).

On remarquera que la méthodologie de l'impact mécanique appliqué aux données du Bureau fédéral du Plan produit des résultats pratiquement semblables à celle de d'Alcantara et Wardenier.

FIGURE 10 - Coût budgétaire du vieillissement, en fonction de l'approche (pour-cent du PIB, variation par rapport à 2000)



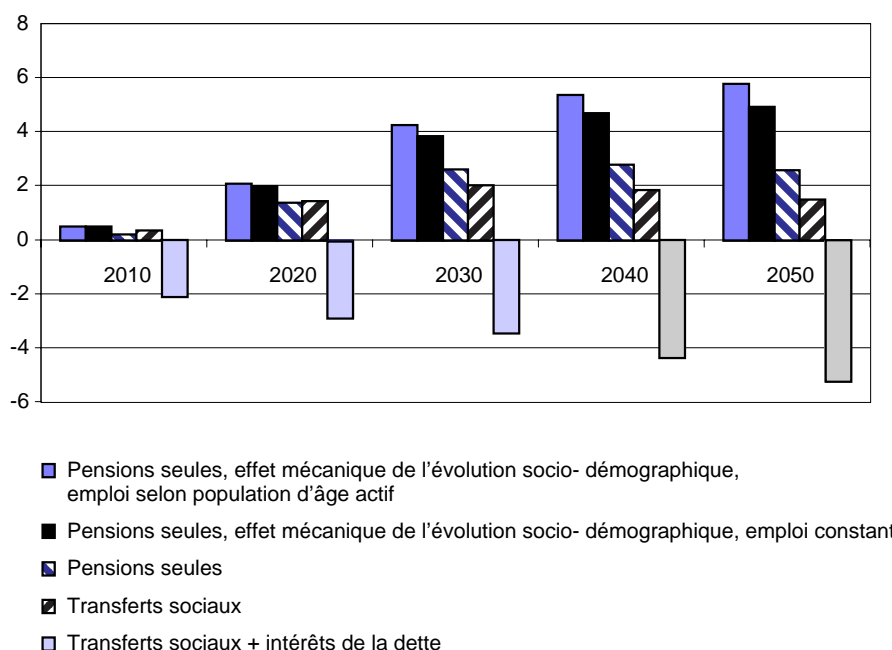
c. Synthèse

Une synthèse des degrés divers de globalité de l'approche

On peut tenter de synthétiser l'impact des degrés divers de globalité d'approche à partir des chiffres du Bureau fédéral du Plan. Le graphique ci-après présente le coût budgétaire du vieillissement dans cinq approches différentes, en allant de l'approche la plus partielle à l'approche la plus globale:

1. seules les pensions sont envisagées, sur base de l'effet mécanique des évolutions socio-démographiques (démographie et taux de pensionnement), et le taux d'emploi par rapport à la population d'âge actif est constant;
2. on reprend le cas 1, mais l'emploi est constant (ce qui suppose une hausse du taux d'emploi);
3. on reprend le cas 2, mais la dynamique du montant moyen de la pension est prise en compte;
4. l'ensemble des transferts sociaux est envisagé;
5. l'ensemble des transferts sociaux est envisagé ainsi que les intérêts de la dette publique.

FIGURE 11 - Coût budgétaire du vieillissement en fonction du degré de globalité
(pour-cent du PIB, variation par rapport à 2000, BfP, 1997, projection de référence MALTESE)



2. Les hypothèses relatives aux paramètres

Quatre paramètres cruciaux

En dehors du degré de globalité de l'approche, ou à degré de globalité équivalent, on peut identifier quatre paramètres cruciaux pour l'impact du vieillissement sur les finances publiques. Autrement dit, les résultats seront sensibles aux hypothèses posées par rapport à ces paramètres. Il s'agit:

- du coefficient de dépendance (entre le nombre de bénéficiaires et l'emploi);
- du taux de remplacement (entre la dépense moyenne par bénéficiaire et le salaire moyen);
- du surplus primaire hors coût budgétaire du vieillissement;
- du différentiel taux d'intérêt - taux de croissance.

a. Coefficient de dépendance

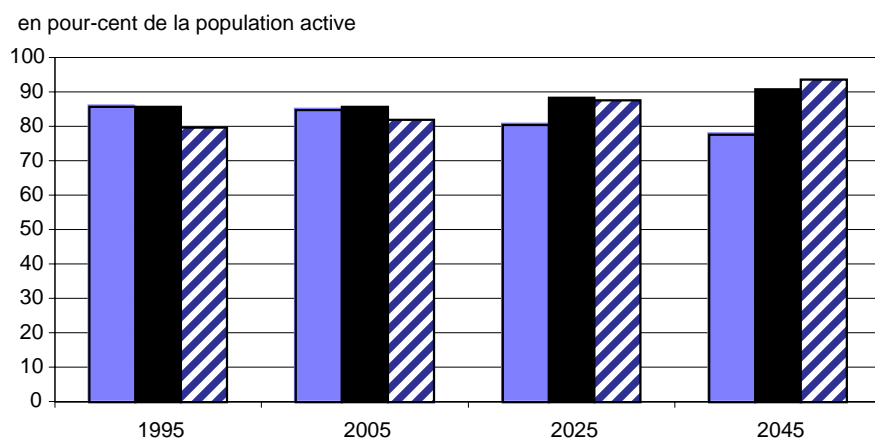
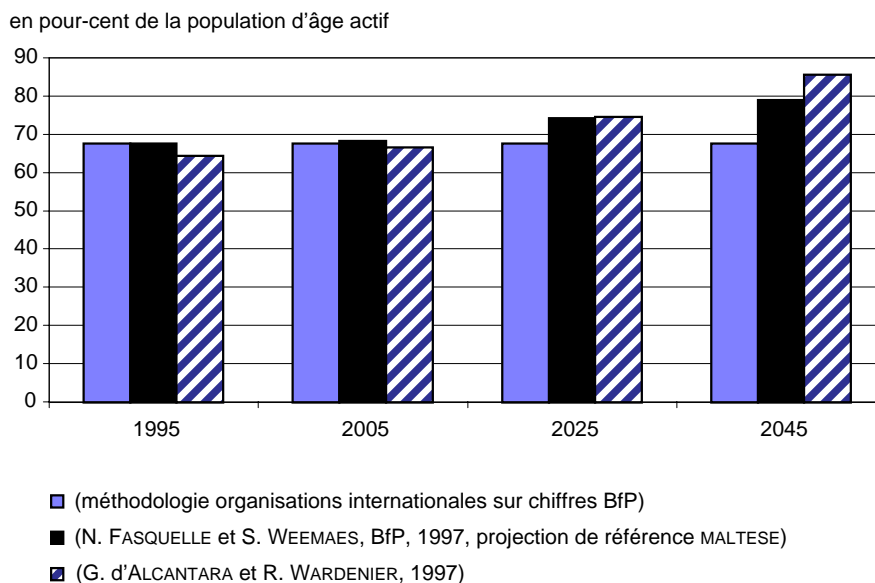
La projection d'emploi est ici déterminante

L'évolution de l'emploi est déterminante pour le ratio de dépendance, d'autant plus qu'elle influence le numérateur de la fraction, via le chômage. Là, les hypothèses divergent entre les études.

Il est intéressant à cet égard de confronter trois approches: celle de G. d'Alcantara et R. Wardenier, celle de l'OCDE (qui est représentative de l'approche de plusieurs organisations internationales) et celle du Bureau fédéral du Plan.

G. d'Alcantara et R. Wardenier génèrent une projection d'emploi croissant (+ 3 pour-cent par an) sur base de probabilités d'entrée dans l'emploi liées à l'âge et au sexe; la méthodologie de l'OCDE génère une projection d'emploi décroissant (- 0,3 pour-cent par an) sur base d'une hypothèse de taux d'emploi constant (en pourcentage de la population d'âge actif) correspondant au NAIRU. Le scénario d'emploi du Bureau fédéral du Plan se situe à l'intermédiaire de ces deux projections.

FIGURE 12 - Taux d'emploi



Exprimée en pourcentage de la population active telle que projetée par le Bureau fédéral du Plan (voir le graphique des Taux d'emploi), l'évolution de l'emploi dans les études susmentionnées apparaît encore plus contrastée.

Des facteurs importants plaident pour une variance des taux d'emploi

L'hypothèse d'invariance du taux d'emploi - fondamentale dans les scénarios type - ne semble pas tenir compte de certains éléments importants:

- les taux féminins d'activité en Belgique sont encore bas et connaissent un processus de rattrapage des taux féminins européens. Les prévisions en la matière sont d'ailleurs régulièrement dépassées par les faits;
- l'entrée dans le chômage structurel et l'inactivité (prépension) s'expliquent en partie par les déséquilibres temporaires du marché de l'emploi. Dans un scénario de raréfaction de la population active, il faut s'attendre à une baisse de l'entrée dans le chômage structurel et l'inactivité, donc à une hausse du taux d'emploi;
- les "cinquante ans" de demain, ayant étudié plus longtemps et disposant en moyenne d'un niveau de formation supérieur, seront sans doute plus enclins que ceux d'aujourd'hui à rester actifs;
- des dispositions nouvelles sont en place pour décourager la sortie précoce d'activité (âge de la prépension et de la pension anticipée).

b. Taux de remplacement

Le taux de remplacement baisse en dépit d'une hypothèse de reprise prochaine de la générosité, et ce pour plusieurs raisons

Le scénario de référence du Bureau fédéral du Plan implique une baisse du taux de remplacement dans le régime des pensions des salariés qui contribue à expliquer ses conclusions. Pourtant, cette baisse du taux de remplacement est obtenue en dépit d'une hypothèse de reprise de la générosité au XXI^e siècle. Ce résultat est expliqué essentiellement:

- par le blocage en termes réels du plafond salarial entre 1982 et 1998;
- par une adaptation future du plafond salarial en fonction de l'évolution des salaires hors dérive salariale;
- par le vieillissement de la population pensionnée dans un contexte où l'adaptation des pensions au standard de vie bien que restaurée, resterait partielle;
- par la diminution des pensions attribuées au taux ménage, du fait de développement des carrières féminines.

Et cela est vrai aussi pour les autres branches de la sécurité sociale

Le taux de remplacement devrait également baisser dans les autres branches de la sécurité sociale, essentiellement en raison des plafonds d'indemnisation et de la féminisation de l'activité.

A noter que les approches basées uniquement sur les effectifs de pensionnés reviennent à supposer l'invariance du taux de remplacement, soit une hypothèse implicite forte.

c. Coût budgétaire du vieillissement

Les évaluations du coût budgétaire du vieillissement découlent des méthodologies et hypothèses discutées ci-avant.

TABLEAU 3 - Coût budgétaire du vieillissement (en pour-cent du PIB, variation entre 2000 et 2030).

Auteurs	Pensions		Soins de santé	Autres	Total
	Total	Salariés			
D. ROSEVEARE, D. Fore, ... (OECD, 1996)	+4,2		+2,1	+0,0	+6,3
D. Franco, T. MUNZI (EC, 1997)	+3,9 à +4,5		+1,0	-0,4	+4,5 à +5
G. d'ALCANTARA et R. WARDENIER(1997)	+4,9		+1,1	-1,9	prestations: +4,1 déficit sécurité sociale: +1,2
E. de CALLATAY et B. TURTELBOOM (1996)	+3,6	+1,8			
N. FASQUELLE et S. WEEMAES (BFP, projections MALTESE, 1997):					
- référence	+2,3	+1,7	+1,0	-1,4	+2,0
- V2	+2,8	+2,2	+1,1	-1,3	+2,6

d. Surplus primaire et différentiel taux d'intérêt - taux de croissance

La capacité d'absorption du coût budgétaire du vieillissement par les finances publiques dépendra de l'évolution du surplus primaire d'une part, du différentiel taux d'intérêt - taux de croissance d'autre part.

L'invariance du surplus primaire hors coût budgétaire du vieillissement: une hypothèse multiforme

En ce qui concerne le surplus primaire, toutes les études examinées supposent l'invariance du surplus primaire hors coût budgétaire du vieillissement. Cette homogénéité méthodologique n'est qu'apparente, puisque nous avons vu que le coût budgétaire du vieillissement peut être appréhendé selon des acceptions plus ou moins globales... Ce qui implique que l'hypothèse de surplus primaire invariant peut, par exemple, comporter ou non une hypothèse implicite de niveau de dépenses inchangé dans le chômage ou les allocations familiales.

Les hypothèses de croissance économique sont très diverses ...

Le scénario de croissance économique découle des hypothèses d'emploi et de salaires, pour autant que l'évolution de la productivité soit supposée parallèle à celle des salaires. Les hypothèses du Bureau fédéral du Plan en matière de gains de productivité (1,75 pour-cent, 2,15 pour-cent ou 2,25 pour-cent selon le scénario) sont proches des tendances historiques de l'économie belge, alors que celles des autres études citées s'en écartent (1,5 pour-cent). Compte tenu de la perspective d'emploi qu'elle retient, l'OCDE propose un scénario de croissance économique exceptionnellement faible (de l'ordre de 1,2 pour-cent) qui pèse très lourd dans ses conclusions.

...contrairement aux hypothèses de taux d'intérêt

Enfin, les hypothèses des différentes études en matière de taux d'intérêt sont peu contrastées.

TABLEAU 4 - Surplus primaire et différentiel taux d'intérêt-taux de croissance

	Surplus primaire en 2000 (pour-cent du PIB)	Taux d'intérêt réel (en pour-cent)	Taux de croissance (en pour-cent)	Taux d'intérêt moins taux de croissance (en pour-cent)
D. ROSEVEARE, D. FORE, ... (OECD, 1996)	5,9		<1,5	constant, ou taux d'intérêt constant
D. FRANCO, T. MUNZI (EC, 1997)	-5	4	<1,5	>2,5
G. D'ALCANTARA et R. WARDENIER(1997)			1,8	2
E. de CALLATAY et B. TURTELBOOM (1996)		3,5	1,5	2
N. FASQUELLE et S. WEEMAES (BFP, projections MALTESE, 1997)				
- référence	5,7	4	2,25	1,75
- V2	5,7	4	1,75	2,25

C. Conclusions

Les conclusions des études divergent ...

La soutenabilité financière de la protection sociale dans la perspective du vieillissement est appréciée de façon très différente selon les études; l'analyse méthodologique comparative qui a été menée a permis d'identifier les origines de cette absence d'unanimité. Il s'agit d'une part du degré de globalité de l'approche, d'autre part du scénario retenu pour certains paramètres cruciaux.

... en raison de degrés divers de globalité de l'approche ...

Le degré de globalité de l'approche quant aux sous-secteurs pris en compte (régime des pensions uniquement, ensemble de la sécurité sociale, ensemble des administrations publiques) élimine ou autorise selon le cas, *ipso facto*, de possibles compensations dans les évolutions financières de ces sous-secteurs.

Le degré de globalité de l'approche quant aux déterminants pris en compte peut se limiter à prendre en compte le nombre de cotisants et de bénéficiaires, ou tenir compte d'une évolution du taux de remplacement, sur base des règles d'indemnisation et d'un scénario de politique sociale; dans le premier cas, le rapport entre les effectifs de cotisants et les effectifs de bénéficiaires est déterminé soit sur base des seules évolutions démographiques, soit en tenant compte d'évolutions socio-démographiques et macroéconomiques.

... ou en raison d'hypothèses divergentes sur des paramètres cruciaux

A degré de globalité donné, les paramètres pour lesquels les hypothèses sont les plus cruciales sont l'emploi, le différentiel taux de croissance-taux d'intérêt, le surplus primaire initial et le degré de générosité.

Quelles conclusions en tirer pour la politique économique?

Ces conclusions peuvent constituer l'amorce d'une réflexion sur les orientations de politique économique susceptibles de limiter les risques et/ou d'accroître les marges de manoeuvre.

En Belgique, une approche globale des finances publiques est envisageable

Une approche globale de finances publiques se justifie dans la mesure où une perméabilité financière existe entre les différentes branches de la sécurité sociale d'une part, entre la sécurité sociale et le reste des finances publiques d'autre part. Dans le cas belge, une telle perméabilité existe, du fait de la gestion globale de la sécurité sociale; par ailleurs l'adaptation des transferts du pouvoir fédéral à la sécurité sociale doit être possible, afin de pouvoir transférer les excédents budgétaires vers les branches qui auront à financer le coût du vieillissement.

Dans un cadre de finances publiques globales, le niveau initial du surplus primaire revêt une importance primordiale: il doit permettre d'absorber le coût budgétaire du vieillissement tout en restant suffisamment élevé pour ne pas réenclencher un processus d'endettement. L'assainissement budgétaire préalable prend ici tout son sens.

L'emploi et la productivité restent les éléments moteurs pour un financement optimal de la protection sociale

Le rôle fondamental de l'emploi a été mis en évidence, dans la mesure où il constitue à la fois la base du financement de la protection sociale et le moyen de limiter le chômage, pour financer les pensions donc de dégager des ressources. Les politiques macroéconomiques et structurelles visant à promouvoir l'emploi sont donc essentielles.

Une productivité forte permet également d'asseoir le financement des pensions sur une base solide. Les politiques visant à promouvoir le capital humain jouent donc également un rôle important.

Bibliographie:

voir au Point A, Introduction, ci-avant.



De derde leeftijd en de “samenleving” in de toekomst

Le troisième âge et l’avenir de la “société”

Marcel COLLA

Minister van Pensioenen en Volksgezondheid

Ministre des Pensions et de la Santé Publique

Samenvatting

Behalve over de pensioenen wil de Minister het hebben over de volksgezondheid, zijn andere bevoegdheid. Hier dreigen de uitgaven nog sneller te stijgen dan bij de pensioenen. Hoe kan men de toegang en de kwaliteit voor allen garanderen en toch tegemoetkomen aan de nieuwe behoeften? Men moet de uitgaven beheersen, maar de 1,5 procentnorm lijkt onhoudbaar. Andere maatregelen moeten vooropgesteld worden.

Een hervorming van de overheidspensioenen is onontbeerlijk en hoe langer men ze uitstelt, hoe lastiger zij zal zijn. De hervorming van de pensioenen in de privé sector is reeds gebeurd en pijnloos verlopen. Zij steunt op een filosofie, die het stelsel tracht te moderniseren en zijn deugdelijkheid te waarborgen, terwijl men de uitgaven beheerst. Zij strijdt tegen de armoede door de minimumrechten te herwaarderen; zij bevestigt het verzekeringskarakter van het stelsel door welvaartsaanpassingen; zij verzekert de solidariteit door om de twee jaar de loongrens aan te passen, wat de bijdragebereidheid aan het systeem behoudt.

Résumé

Outre les pensions, le Ministre tient à évoquer la santé publique, l’autre de ses compétences. Les dépenses risquent d’y croître encore plus vite que dans les pensions. Comment garantir l’accès et la qualité pour chacun tout en rencontrant les nouveaux besoins? Il faut maîtriser les dépenses, mais la norme de 1,5 pour-cent ne paraît pas tenable. D’autres mesures doivent être mises au point.

Une réforme des pensions du secteur public est indispensable, et plus elle est postposée, plus elle sera dure. La réforme des pensions du secteur privé, elle, est faite et sans heurts. Elle repose sur une philosophie qui, tout en maîtrisant les dépenses, vise à moderniser le système et à garantir sa légitimité. Elle lutte contre la pauvreté en revalorisant les droits minimum; elle confirme le caractère assurantiel du système par des adaptations au bien-être; elle assure la solidarité en adaptant tous les deux ans le plafond salarial, ce qui préserve l’adhésion des cotisants au système.

De derde leeftijd en de “samenleving” in de toekomst

Le troisième âge et l’avenir de la “société”

A. Inleiding

In tegenstelling met de verwachting misschien, wil ik op dit colloquium - met als centraal thema de vergrijzing en de gevolgen daarvan - niet beginnen met de pensioenen, maar beginnen met het thema volksgezondheid en dit om een dubbele reden. Ten eerste behoren zowel pensioenen als volksgezondheid tot mijn bevoegdheid. Ik ben dus betrokken partij bij wijze van spreken. Ten tweede, als ik naar de resultaten van het Planbureau kijk, zijn de twee groeisectoren die ons voor een enorme uitdaging stellen, in het kader van de sociale zekerheid en haar financierbaarheid, aan de ene kant de pensioenen, maar aan de andere kant ook de gezondheidszorgen.

B. Gezondheidszorgen

Vergrijzing en technologische vooruitgang

Ik begin dus met de gezondheidszorgen waar de oorzaken van de uitgavengroei ongetwijfeld bij de vergrijzing zullen liggen, maar wellicht nog in hogere mate bij de medisch-technologische vooruitgang en de nieuwe geneesmiddelen.

Wat de reden ook moge zijn, voor de oudere bevolking telt de betaalbaarheid en zo'n algemeen mogelijke toegankelijkheid voor iedereen. Trouwens, de behoefte naar gezondheidszorg, stijgt met de leeftijd; we hebben dus een direct verband met de vergrijzende bevolking.

1. Uitdagingen

Middelen om de uitgaven beheersbaar te houden

We staan hier voor een dubbele uitdaging. Aan de ene kant stelt zich de vraag of we als samenleving voldoende middelen kunnen blijven opbrengen om voor gans die bevolking, maar zeker voor de oudere bevolking, de toegankelijkheid te garanderen, geen tweesporenbeleid te gaan voeren inzake gezondheidszorg en voor iedereen een maximale kwaliteit te garanderen. Daarvoor moet de gemeenschap voldoende middelen kunnen opbrengen. Dit is dus een probleem van uitgavenbeheersing.

Middelen voor nieuwe behoeften

Het tweede probleem is nog moeilijker. Bij een ongewijzigde situatie is er reeds een begrotingsuitdaging en er is een uitdaging die zich daarop ent, omdat er zich nieuwe behoeften en nieuwe uitdagingen aanbieden. Meer en meer groeit de behoefte om meer te doen voor de palliatieve zorgen of bijkomende taken te laten financieren in de verplichte ziekteverzekering (bvb. het endoscopisch materiaal bij kijkoperaties). Dit leidt tot de conclusie dat alleen maar supplemen-

taire middelen mogelijkheid bieden om een antwoord te geven op deze uitdagingen.

2. Antwoorden

Meer middelen, maar, met de nodige behoedzaamheid

Mijn antwoord daarop is genuanceerd en dubbel. We hebben als overheid een norm ingevoerd. De RIZIV-begroting mag maar met 1,5 procent bovenop de inflatie stijgen maar in realiteit is die stijging groter. We werken nu reeds met een aantal exogene factoren. Ik ben ervan overtuigd dat wij - zonder het hanteren van die norm - de noodzakelijke inspanningen voor een zekere beheersbaarheid, niet bereikt zouden hebben. Dat is de zin en het nut van die norm. Op termijn - en ik refereer ook naar het Planbureau - zal de groei van deze uitgaven in deze sector groter zijn dan de economische groei. Die norm van 1,5 procent is niet houdbaar! Er zijn meer middelen nodig en er moet een aanpassing komen van die middelen, maar met de nodige behoedzaamheid.

Verhoging van de kwaliteit met beheersing van de kosten

Ten tweede ben ik er sterk van overtuigd dat men in deze sector maatregelen kan treffen die de kwaliteit van de gezondheidszorgen verbeteren en die toch kostenbeheersend werken, hoe ongeloofwaardig het ook klinkt. We hebben reeds een concrete maatregel getroffen, op een beperkt terrein, maar belangrijk en interessant inzake experiment.

Voorbeeld 1: antibiotica bij operaties

Tijdens een operatie geeft men u noodzakelijkerwijze antibiotica om infecties te voorkomen. Maar, te lang, een te grote dosis en de nieuwste en sterkste antibiotica zijn voor niks nodig in deze soort van situaties. Dit maakt de mensen nog immuun tegen sterke antibiotica als het echt nodig is en drijft de kost naar boven. We hebben daar een enveloppesysteem voor toegepast ... en het werkt. Zelfs in grotere mate dan we voorspeld hadden inzake besparing. Daardoor wordt de kwaliteit van de geneeskunde verbeterd, want ze maakt de mensen minder immuun tegen dit soort van noodzakelijke medicamenten en de kostprijs daalt.

Voorbeeld 2: medische centra

We leven in een land dat een record aantal zware medische diensten heeft: hartcentra, hartchirurgie, transplantatiecentra, oncologische centra, IVF-centra. Dit - en ik overdrijf misschien een beetje, maar het is om u het beeld te geven - is gevaarlijk voor de gezondheid van de mensen. Ik wens niet een hartchirurgische ingreep te ondergaan in een hartcentrum waar er zeven gevallen per jaar behandeld worden, want die geneesheren kunnen niet de noodzakelijke medische know-how opbouwen. Dat is gevaarlijk en zo'n centra bestaan in ons land! Dat geldt voor IVF-centra, dat geldt voor transplantatiecentra. Eureka, want we hebben een centrum méér dat ook in staat is om een longtransplantatie te doen. Dit is niet nodig voor de kwaliteit van de gezondheidszorgen. Dit is geen garantie voor de patiënten dat ze op de meest degelijke manier geholpen worden.

Een mentaliteitsverandering is nodig

Dit realiseren behoeft een enorme ommezwaai in mentaliteit, in aanpak. We hebben ooit in dit land gewerkt met een instrumentprogrammatie voor deze soort van medische diensten en we zijn er van afgeweken. We werken meer en meer met een systeem van: 'wie aan de normen voldoet, wordt erkend'. Men dacht dat indirect aan programmatie zou gedaan worden. Maar zo werkt het niet. Laat ons aan programmatie doen voor een aantal zware medische diensten. Meer

algemeen: naar kwaliteitsverbeterende maatregelen gaan in de gezondheidssector, stoot op een keiharde muur van ongekend zware lobby's, van zorgverstrekkers - om de geneesheren niet te noemen - over de farmaceutische industrie naar (universitaire) ziekenhuizen. Of een rationeel debat hebben over een - ook menselijk gezien - optimale "size" van hospitalen. Alle studies bewijzen dat dit zich moet situeren tussen de 200 à 250 en de 500 à 600 bedden, zowel naar financiële haalbaarheid en beheersbaarheid als naar het principe 'je maakt van de mensen geen nummer'. Probeer dit in dit land eens door te drukken. Iedereen vind hem beslist een zeer slecht minister als hij met die idee aankomt. Ik ben er nochtans vast van overtuigd dat het bijzonder noodzakelijk is.

C. Pensioenen

Ik heb in eerste instantie iets willen zeggen over de gezondheidszorg. En nu kom ik op de pensioenen.

1. Overheidspensioenen

We hebben een hervorming doorgevoerd in twee van de drie wettelijke stelsels : werknemers en zelfstandigen. We hebben het nog niet gedaan in de overheidssector. Vraag me niet vandaag wat ik daar zou willen aan doen. Ik denk dat ik weet wat ik daar zou willen aan doen. Ik wil alleen maar het volgende hierover zeggen: ik betreur dat we het nog niet hebben gedaan, nog niet hebben kunnen doen. De uitdaging ligt hem hier niet zozeer in de demografische evolutie maar veeleer in het voorbije aanwervingsbeleid van de diverse overheden. Het accent inzake oorzaak ligt wel enigszins anders. Ik wens hier twee zaken te zeggen. Ten eerste: al diegenen die dit willen vertragen of beletten moeten weten dat dit een punt is dat van de politieke agenda niet zal verdwijnen. Ten tweede: iedereen die dit wil vertragen of beletten moet beseffen welke verantwoordelijkheid hij neemt. Want hoe langer het duurt vooraleer er iets redelijks gedaan wordt, hoe moeilijker en slechter de omstandigheden waarin het zal gebeuren. Dat is mijn boodschap wat betreft de overheidspensioenen. We hebben bewezen met de hervorming in de werknemerspensioenen en de zelfstandigenpensioenen, dat het ook in dit land mogelijk is om de noodzakelijke modernisering en garanties op betaalbaarheid in de toekomst in te bouwen op een sociaal aanvaardbare wijze en rekening te houden met de specifieke situaties in de verschillende sectoren.

2. Pensioenhervorming van werknemers en zelfstandigen

Ik kom nu op de modernisering, de hervorming van de pensioenen werknemers en zelfstandigen. Die hervorming is doorgevoerd. Sommigen beseffen dat nog niet altijd. Ze is ook ingegaan per 1 juli 1997. Laat mij van deze gelegenheid toch gebruik maken om een woordje van dank te richten aan al diegenen die meegewerkt hebben aan de voorbereiding. Dat zijn het Planbureau (ze beschikken uiteindelijk over zeer weinig mensen die dit aankunnen), de administratie RVP, de administratie van de zelfstandigenpensioenen en meer dan dat gaat mijn dank ook naar het feit dat het uitgevoerd is. Het gebeurt niet altijd in ons land dat het zonder schokken gebeurt. Heeft u sinds 1 juli van dit jaar in de kranten, op de radio of op de televisie iets gehoord over het feit dat dit verdrag in de uitbeta-

ling van de pensioenen zou hebben opgeleverd, of grote problemen? Neen, en dus mag je aan al degenen die hebben meegewerkt aan de voorbereiding en aan de implementatie weleens een gemeend dankwoordje richten. Het mag ook een keer gezegd worden als het goed is.

De hervorming is doorgevoerd zonder dat een sociale revolutie ontstaan is. Ik herinner mij nog zeer goed dat men dacht dat dit tot opstandjes zou aanleiding geven, de TV-beelden van Italië en Frankrijk in het achterhoofd als men over pensioenhervormingen sprak. Het is een bewijs voor mij dat we er in gelukt zijn om de hervormingen door te voeren op een sociaal aanvaardbare wijze en met perspectief. Ik overloop vlug de redenen waarom deze hervormingen doorgevoerd moesten worden. Ze hebben te maken met volume-effecten, met het aantal gepensioneerden, met de financiële context, met de de babyboom.

De baby-boom

In de eerste twintig jaar na de tweede wereldoorlog kende men de slogan van Leona Detiège “*Zet hem op*” nog niet. Die mensen, geboren tijdens de babyboom bereiken nu stilaan de pensioenleeftijd. Ik ga maar één cijfer citeren: wanneer wij in 1995, voor 100 mensen tussen de 20 en de 59 jaar, 39 60-plussers hadden, dan gaat dat in 2050 naar 67, naar bijna 70, om u enig idee te geven.

Langere levensduur

We leven langer met z'n allen. Maar, de mannen lukken er niet in, ook als ze langer leven op zich, om de achterstand t.o.v. de vrouwen op te halen. De vrouwen blijven nog altijd langer leven.

Techniciteit van het pensioenstelsel

De techniciteit van ons pensioenstelsel en, zoals men dat genoemd heeft, de rijping van het systeem zorgde voor een oplopende kost. Ik wil mij toch even verzetten tegen diegenen die dat nog altijd zo'n beetje proberen voor te stellen alsof dat een ramp is. Neen! Dat is het resultaat van sociale vooruitgang en een maatschappij die zich respecteert moet daar een antwoord op kunnen bieden.

Globale filosofie achter de hervorming

Deze hervorming is zeker niet alleen een hervorming met betrekking tot begrotingsobjectieven en is niet alleen een boekhoudkundige operatie. Er bestaat een globale filosofie die daarachter ligt. Wat zijn de krachtlijnen van die hervorming die aan de basis liggen van het nadenken, het kiezen van de instrumenten en de middelen die in deze hervorming aanwezig zijn. Ten eerste is het inderdaad de beheersbaarheid en de betaalbaarheid van de uitgaven. Ten tweede is het de aanpassing en een stuk modernisering van de wettelijke stelsels aan de zich wijzigende maatschappelijke context, aan de wijzigingen op de arbeidsmarkt. Ten derde is het de versterking van de legitimiteit van de wettelijke pensioenstelsels. Laat mij toe om daar nu een voor een even op in te gaan.

a. Betaalbaarheid.

Besparingen in de pensioenen

Is de betaalbaarheid gegarandeerd? Ja, op voorwaarde dat je er twee overwegingen aan toevoegt. Een eerste overweging is er een van maatschappelijke en sociale aard. De keuze was, aan het vigerend contract met de huidige gepensioneerden (gepensioneerd voor 1 juli 1997), niet te raken. We hebben daar ook geen frank inlevering aan gevraagd. Bijgevolg moet je het verhalen op toekomstig gepensioneerden en dan kun je niet veel verder gaan dan dit, rekening houdend met de hoogte van de minima en maxima van de pensioenen in de privé-sector. Ik was en ik ben niet bereid om daar wezenlijk op in te harken. Maar zoals we dat zo mooi hebben uitgedrukt gaat het om het milderen van de groei. Zelfs meestal op het individuele vlak. De nieuwe gepensioneerde heeft nog altijd meer in dezelfde omstandigheden dan de oudere gepensioneerde maar in mindere mate dan bij ongewijzigd beleid.

Pensioenleeftijd verlagen ?

“Pensioenleeftijd verlagen”, zeggen sommigen, “pensioenleeftijd verhogen”, zeggen anderen. Ik was er niet voor om de pensioenleeftijd te verlagen. Niet omdat ik geen oog heb voor de problematiek van de mensen in de leeftijdscategorie 50-60 jaar die geen job hebben of nauwelijks nog een job kunnen vinden. Dat is een heus sociaal probleem. Maar dit probleem proberen op te lossen door een verlaging van de pensioenleeftijd heeft geen zin. Je moet daar adequate eigen maatregelen voor vinden (tewerkstelling of vroegtijdige uittredingen) maar niet ten laste van de pensioenkas, want anders creëer je een situatie waarbij die wettelijke pensioenen niet meer betaalbaar zullen zijn in de toekomst. Dat is mijn antwoord daarop.

Pensioenleeftijd verhogen ?

Verhoging van de leeftijd ? Ik heb begrip voor mijn collega's in andere landen waar velen, hetzij reeds een hogere pensioenleeftijd hebben, hetzij wetten terzake gestemd hebben. Maar maatschappelijk gesproken zit het mij dwars, om de mensen te moeten vertellen dat de mogelijkheid, om vanaf zestig op pensioen te gaan, niet meer aanwezig is. Dit vind ik sociaal, fysisch en psychisch voor vele mensen ondraaglijk. Dus we hebben dat behouden. U ziet, ik ben ook geen voorstander van het verhogen van die pensioenleeftijd om de redenen die ik kom aan te stippen.

b. Globaal beheer van de Sociale Zekerheid

Het probleem situeren in het geheel van de Sociale Zekerheid

De totaliteit van de sociale zekerheid is de formule van het globaal beheer waar ik achter sta, de formule van de globale benadering. Wie kon onmiddellijk na de tweede wereldoorlog voorspellen wat de situatie van vandaag is. Ik ben dus de eerste om te zeggen, maar ik denk dat de mensen van het Planbureau dat evenzeer onderstrepen: je kan niet echt aan voorspellingen doen want wie weet wat er in de toekomst aan de orde zal zijn. Je moet echter wel een orde van grootte hebben. Je moet toch een idee hebben van evoluties. De demografische evoluties zeggen ons dat er minder uitgaven zullen zijn in de tak van de kinderbijslag en de werkloosheid. Bijgevolg is het toch evident dat men de pensioenuitdaging plaatst in de globale context van de sociale zekerheid. Daar moet rekening mee gehouden worden. Anders worden er onheuse inspanningen van de pensioensector alleen gevraagd, wat sociaal onaanvaardbaar is.

c. Globale staatsbegroting

Geen schoktherapie

Een tweede element van die globale context is de globale staatsbegroting. Ik weet wel dat de publieke opinie, en ook de pers, liefst zou hebben dat er van die maatregelen zijn die ineens tabula rasa maken van alles en nog wat. Zo'n maatregelen bestaan niet als ze tenminste effectief willen zijn. Men moet rekening houden met de essentie van ons sociaal weefsel. Het is minder spectaculair en moeilijker te verdedigen, maar ik beweer dat een aangehouden inspanning met kleine stapjes - waarvan de publieke opinie of de pers zegt: "*is het dat maar?*" - een betere aanpak is. Door de cumulatie van de verschillende stappen zal die aangehouden inspanning zijn vruchten beginnen afwerpen, naar de globale staatsbegroting toe. Als we in de toekomst de globale richting weten waar we naartoe willen, denk ik dat de cijfers van het Planbureau bewijzen dat de reeds geleverde inspanningen tot resultaten aan het leiden zijn. Ze zullen in nog hogere mate een effect resorteren in de toekomst naar enerzijds de verlaging van de schuld en de interestlasten. Het is niet zomaar dat in een reeks van regeringsverklaringen telkens weer de idee voorkomt dat de verlaging van de schuld de beste pensioenreserve is die men zich kan inbeelden. Anderzijds moet de aangehouden begrotingssanering in de toekomst aanleiding geven tot het vrijmaken van supplementaire middelen. Laten we wel behoedzaam zijn want we hebben supplementaire middelen nodig in de gezondheidszorgen, voor de tewerkstelling maar ook voor de pensioenen.

Wat we trouwens nog proberen te doen op regeringsvlak is, ook voor de publieke opinie, een meer legale, een meer formalitische band te leggen tussen die daling van de schuld en de financierbaarheid van de pensioenen in de toekomst, door aan die idee van reserve toch een meer concrete gestalte te geven.

Onterechte paniekzaaij door financiële instellingen

Laat ik even tussen haakjes zeggen dat sommige dingen mij toch verschrikkelijk storen. Want ik denk ook dat intellectueel gesproken deze beredenering opgaat. Als morgen de hemel op ons hoofd valt, dan leven we natuurlijk geen van allen meer. We kunnen aan de bevolking met recht en rede zeggen dat in normale omstandigheden de betaalbaarheid van de wettelijke pensioenen gegarandeerd worden. En wat mij stoort zijn de affiches van financiële instellingen, die verondersteld worden verantwoordelijk te zijn, maar die toch de schijn opwerpen van "*uw pensioen zal niet meer betaalbaar zijn, kom dus bij ons voor een supplementair stelsel*". Ik heb niets tegen dat supplementaire stelsel, maar deze vorm van publiciteit is nefast, is contradictoir met de intellectuele eerlijkheid, is compleet contradictoir met hun eigen belang want juist dat schaadt een stuk vertrouwen, juist dat schaadt een klimaat waar de mensen gaan consumeren, juist dat schaadt onze economische evolutie en onze economische conjunctuur en juist dat schaadt de tewerkstellingsevolutie.

Ik vind dit compleet onaanvaardbaar zowel deontologisch als intellectueel. Dit betekent in mijn ogen dat inderdaad schuldverlaging het best kan gesitueerd en gezien worden als een vorm van virtuele kapitalisatie, als een collectieve kapitalisatie en dit geeft mij de gelegenheid om toch iets te zeggen over dat steeds weerkerend dispuut over kapitalisatie en repartitie.

3. Aanvullende stelsels

Van repartitie naar kapitalisatie?

Wat voor mij van tel is, is het garanderen van het wettelijke pensioenstelsel. Bovendien heb ik geen probleem met aanvullende stelsels. Of de financiering nu door repartitie of kapitalisatie gerealiseerd wordt, is voor mij geen ideologisch thema. Dit is gewoon een kwestie van rationeel keuze maken. Wie zou er niet graag serieuze pensioenfondsen hebben om te investeren en tewerkstelling te geven? Het wettelijk systeem is nu eenmaal een repartitiesysteem. Het is toch niet onbelangrijk om nog een keer te herlezen wat de redenen waren die de wetgever in de tijd hebben aangezet om van kapitalisatie naar repartitie te gaan, wat zeer leerrijk is in dit debat. Het omschakelen van repartitie naar kapitalisatie of de keren dat je x aantal generaties twee keer laat betalen, daar kom je niet onderuit. Rationeel leek me dat niet opportuun. Trouwens, ik denk dat het belangrijk is om er aan toe te voegen dat de tweede pijler zich zou moeten ontwikkelen in de breedte zodat niet enkel bepaalde categorieën er van kunnen profiteren. Kan de overheid daar nog iets aan doen?

Tweede pijler stimuleren naar de breedte

Het IMF stelde ooit de vraag: “*als we naar onze tweede en derde pijler in België kijken, wat kunnen we dan fiscaal nog uitvinden om het verder te stimuleren?*” Globaal genomen denk ik niet dat er veel landen zijn die fiscaal gesproken ook een beter stelsel hebben ter aanmoediging van de aanvullende stelsels, dan wij. Vrijgevinger kan men niet zijn. Het is echter wel een probleem naar de breedte toe om zoveel mogelijk mensen ervan te kunnen laten genieten. Maar het is een kwestie van prioriteiten. Ik denk dat ook de werkgeverskant het erover eens is dat het werken met een zekere loonnorm van belang is voor onze globale economische situatie en voor de tewerkstelling, maar dan heb je niet direct supplementaire middelen via interprofessioneel overleg om ook die tweede pijler verder te ontwikkelen. Het is een kwestie van ‘*momentele*’ situatie, het is een kwestie van evolutie. Binnen een paar jaar is de situatie misschien anders.

Opbouwen van een reserve

Ik heb er uiteindelijk geen problemen mee dat er in de toekomst - wanneer de kaarten economisch en sociaal gunstiger liggen - een discussie onstaat rond een effectieve reserve voor de wettelijke pensioenen, via een interprofessioneel akkoord en met ondersteuning van de overheid. Men kan een deel van wat men aan de werknemers geeft, als een uitgesteld loon gaan beschouwen en opsparen voor een aanvullend pensioen, boven op het wettelijk pensioen. Op dit ogenblik kan dit echter niet. Maar het lijkt mij niet onzinnig om ook een wettelijk arsenaal te creëren om dat mogelijk te maken, naar interprofessionele akkoorden en discussies toe. Een andere denkpiste trouwens op dat vlak is de “*demografische reserve*”. De formele band tussen begroting, sanering en gegarandeerde betaling van het wettelijk pensioen in de toekomst is één element; een denkpiste naar interprofessioneel overleg in de toekomst en naar een effectieve reserve is een andere; en een derde is, denk ik, maar ik moet vaststellen dat de geesten daar ook niet altijd direct rijp voor zijn, toch een beetje een herdenken van wat fiscaal aftrekbaar is.

Fiscale aftrekbaarheid oriënteren naar de uitbreiding van de tweede pijler in de breedte

Ik zou helemaal geen probleem hebben met de discussie naar het vormen van een korf met betrekking tot de posten die fiscaal aftrekbaar zijn, maar zo samengesteld en zo georiënteerd dat feitelijk de tweede pijler bevorderd wordt (want de derde pijler is feitelijk geen pensioensysteem, maar eerder een gul systeem van sparen). Dit houdt misschien ook een supplementaire inspanning naar het verwerven van een eerste woning in. Want een van de grootste proble-

men van gepensioneerde mensen, is juist dat zij, naast de reguliere uitgaven ook nog moeten instaan voor hun huur. Naar armoedeproblematiek is dit essentieel. Misschien een van de beste vormen van pensioensparen.

De hervorming van de wettelijke pensioenen

We hebben de inspanningen van de toekomstig gepensioneerden naar betaalbaarheid toe, gefixeerd op een drietal technische middelen: 1°) de inspanning van de vrouwen door de evolutie van de loopbaanbreuk naar 45sten; 2°) de afbouw van de herwaarderingscoëfficiënt, wat vooral een inspanning vraagt van de mannen; 3°) het creëren van een zekere loopbaanvoorwaarde. Maar we hebben geprobeerd de modernisering te zien in functie van maatschappelijke- en arbeidsmarktevoluties.

Instrumenten

De *gelijkberechtiging van mannen en vrouwen*: ze is doorgevoerd, er zijn oprispingen, er zijn terechte kritieken op. Ze is in elk geval, door de wijze waarop we dat omkaderd hebben, aanvaardbaar geworden.

Er is de strijd tegen de armoede, ook bij de bejaarden, door een gloednieuw systeem van *minimumrechten* dat we hebben ingevoerd.

Er is rekening gehouden met de evolutie op de arbeidsmarkt en met de noodzakelijke herverdeling van de arbeid door het invoeren, naar pensioenrechten, van de *bonusjaren*, wanneer men niet fulltime tewerkgesteld is. Dit is tenslotte de versterking van de legitimiteit.

Welvaartsaanpassing en aanpassing van de loongrenzen

We hebben getracht, aan de onderkant en aan de bovenkant, evenwicht te behouden tussen het verzekeringsprincipe en de solidariteit, waarbij we aan de onderkant (de minimumpensioenen) een meer gesofistikeerd systeem van welvaartsaanpassing hebben, want dat is een enorme uitdaging. Zonder een zekere koppeling aan de evolutie van de welvaart gebeurt er bij die sociale uitkeringen op termijn een verpauperingsproces dat onthutsend is als je naar de cijfers kijkt. Aan de bovenkant is er de tweejaarlijkse aanpassing van de loongrenzen, om voor iedereen aan de onderkant en aan de bovenkant (maar die harmonica is daar niet zeer groot wat betreft de wettelijke pensioenen) een situatie te creëren waarbij men steeds de wil blijft opbrengen om aan dat solidair systeem te blijven participeren.

Ik blijf niet meer stilstaan bij de zelfstandigen, dat zou mij veel te ver leiden, maar ik denk dat rekening houdend bij mijn specificiteit dezelfde algemene filosofische krachtlijnen aanwezig zijn en dat betekent - voor zover ik dat niet of te weinig zou onderlijnd hebben - dat in gans dit verhaal er natuurlijk twee sleutelementen zijn: tewerkstelling en het creëren van een stevige en duurzame economische ontwikkeling.

Wie meer informatie wil over de wettelijke pensioenen:

COLLA M., “*De pensioenwijzer. De gids voor het wettelijk pensioen*”, Roularta Books, ISBN 9054663197, 1997



La logique des trois piliers

De logica van een driepijlersysteem

Jean-Jacques GOLLIER

Professeur émérite à l'UCL-IAG, Président AON Consulting Belgium

Professor emeritus aan de UCL-IAG, Bestuurder AON Consulting Belgium

Samenvatting

Een pensioenstelsel kan gemakkelijk worden gefinancierd op voorwaarde dat er solidariteit, demografische en economische groei en reserves zijn. Vier criteria kunnen de keuzen bepalen: sociale doeltreffendheid, billijkheid onder de generaties, macro-economische doeltreffendheid, financiële doeltreffendheid. Aan die criteria kan slechts door een combinatie van verschillende systemen worden beantwoord: de pijlers. In sommige landen veranderen de gebruiken: gedeeltelijke vervanging van de eerste door de tweede pijler (Verenigd Koninkrijk, Japan), totale vervanging van de eerste door de derde pijler (Chili), mogelijke gedeeltelijke vervanging van de tweede door de derde pijler (Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten). Wij zien eveneens een verschuiving van stelsels met vaste uitkeringen (verbintenissen in termen van resultaten) naar stelsels met vaste bijdragen (verbintenissen op het vlak van de bijdragen). Er moet een aanvaardbare solidariteit in stand worden gehouden (eerste pijler), en toch een reserve worden aangelegd. De tweede pijler roept verschillende problemen op het vlak van de organisatie op. Moet de derde pijler nog aangemoedigd worden, gelet op het volume van het sparen en de relatieve redabiliteit van die pijler ten opzichte van de tweede ?

Résumé

Un système de pension peut être financé aisément s'il y a solidarité, croissances démographique et économique, des réserves. Quatre critères peuvent guider les choix: l'efficacité sociale, l'équité entre générations, l'efficacité macroéconomique, l'efficacité financière. Ces critères ne peuvent être rencontrés qu'en combinant plusieurs systèmes: les piliers. Les pratiques évoluent dans certains pays: remplacement partiel du premier par le deuxième pilier (Royaume-Uni, Japon), remplacement total du premier par le troisième pilier (Chili), possibilité de remplacement partiel du deuxième par le troisième pilier (Royaume Uni, Etats-Unis). On assiste aussi au glissement de systèmes à prestations définies (engagements en termes de résultats) à des systèmes de cotisations définies (engagements sur les cotisations). Il est indispensable de maintenir une solidarité acceptable (premier pilier), tout en prévoyant une réserve. Le deuxième pilier soulève diverses questions d'organisation. Faut-il encore encourager le troisième pilier, vu le volume de l'épargne et la rentabilité relative de ce pilier par rapport au deuxième ?

La logique des trois piliers

A. Les conditions de garantie du système de pension

Un défi complexe

Le problème du financement des pensions n'est pas simple car il s'agit de relations intergénérationnelles: il porte sur l'engagement de verser demain une pension à la génération active d'aujourd'hui mais payée par les futures générations.

Quelques scénarios possibles

Quatre éventualités se présentent dans le cas où cet engagement sur l'avenir peut être tenu sans trop de problèmes:

- soit on peut supposer une *solidarité illimitée intra- et inter-générationnelle*;
- soit la *croissance démographique est continue et indéfinie* (entraînant davantage de cotisants si ces personnes trouvent un emploi);
- soit une *croissance économique elle-aussi continue*;
- si on ne peut compter sur aucune des trois éventualités citées ci-dessus, alors il faudrait constituer des *réserves* grâce à des cotisations plus élevées. Mais on peut se demander comment les investir au mieux (de préférence par exemple dans l'économie réelle).

B. Les critères d'efficacité et d'équité en matière de financement

Les critères envisageables pour fixer le choix du financement sont incompatibles.

On peut distinguer quatre critères en matière de choix de financement:

- un *critère d'efficacité sociale*: le système doit pouvoir payer dès le début les pensions les plus élevées possibles et les revaloriser convenablement après leur prise de cours;
- un *critère d'équité entre générations*: la stabilité du rendement des cotisations de pensions des générations successives doit être assurée (la génération future ne devra pas payer davantage de cotisations que la génération actuelle pour obtenir une pension identique, voire même plus faible);
- un *critère d'efficacité macroéconomique*: les cotisations ne doivent pas être trop élevées afin de ne pas constituer des réserves trop grandes qui perturberaient l'équilibre entre la consommation et l'investissement.

Si les pensions des secteurs privé et public étaient entièrement capitalisées, les réserves devraient s'élever à 2,5 fois le PNB. Ceci entraîne également que le patrimoine des belges - de l'ordre de 4 fois le PNB - serait plus faible mais est-il souhaitable de réduire l'épargne individuelle des ménages ou à défaut de diminuer leur consommation;

- un *critère d'efficacité financière*: les réserves doivent être investies le plus efficacement possible. Les réserves ont souvent été investies dans des objectifs sociaux alors qu'il faut obtenir le taux d'intérêt le plus élevé, en dehors de toute considération sociale.

Ces quatre critères ne sont pas compatibles entre eux. C'est pourquoi on considère que le problème des pensions ne peut être résolu que par la technique des piliers.

C. Les trois ou quatre piliers

Dès lors, la pension pourrait être constituée de trois, voire quatre, piliers.

L'idée sous-jacente est que la pension devrait être constituée de diverses sources.

- *Le premier pilier* doit assurer le minimum social. Le financement s'établit par répartition en mettant l'accent sur la solidarité (principe de la sécurité sociale);
- *Le deuxième pilier* concerne les pensions complémentaires liées aux salaires, constituées au niveau de l'entreprise ou de groupes socio-professionnels et basées sur le principe de capitalisation collective;
- *Le troisième pilier*: il s'agit des pensions individuelles réalisées par l'épargne ou l'assurance individuelle;
- L'Association de Genève a ajouté depuis quelques années *un quatrième pilier* qui concerne le travail à temps partiel des retraités, impliquant une sortie progressive du marché du travail. Ces personnes cotisent encore pour leur salaire partiel et ne touchent qu'une partie de leur pension, améliorant ainsi le rapport pensions/cotisations.

D. La situation actuelle dans les pays de l'OCDE - Premier et deuxième piliers

Comparaison entre plafonds salariaux et salaires moyens, et mise en parallèle avec le degré de capitalisation

Afin d'étudier l'importance respective du premier et du deuxième pilier dans quelques pays de l'OCDE, un *paramètre* a été établi: le rapport existant entre le plafond T1 sur lequel se calcule au maximum la pension du premier pilier et le salaire moyen Tm des ouvriers de l'industrie manufacturière de chaque pays concerné.

Si ce *paramètre* est *inférieur à l'unité*, on se trouve dans un pays à pension légale faible (Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse), un *paramètre compris entre 1 et 2* implique une solidarité modérée (Allemagne, Belgique, Etats-Unis, Suède) et un *paramètre supérieur à 2* signifie un système de pension légale très important (France, Espagne, Italie).

En analysant les résultats pour 10 pays, plusieurs constatations peuvent être faites:

- au plus le paramètre $T1/Tm$ est élevé, au plus les réserves de capitalisation sont faibles en pour-cent du PIB;
- aucun pays ne pratique la capitalisation totale;
- dans les pays avec un paramètre inférieur à 1, la part des pensions réalisées par capitalisation ne dépasse cependant pas 41 pour-cent;
- la Belgique se trouve parmi les pays à capitalisation la plus faible (avec l'Espagne et le Portugal).

E. Les glissements entre les trois piliers

Les pratiques évoluent dans certains pays.

L'analyse des évolutions des divers systèmes nationaux permet de mettre en évidence différents glissements d'un pilier vers l'autre.

- *Le deuxième pilier se substitue partiellement à un premier pilier* dont la pension légale est constituée d'un montant forfaitaire et d'un montant lié au salaire. Si le deuxième pilier remplit certains critères, l'employeur et les travailleurs peuvent être dispensés du paiement des cotisations relatives à la partie salaires ("*wage-related*"): c'est ce qu'on appelle le "*contracting-out*" qui existe par exemple au Royaume-Uni et au Japon.
- *Le troisième pilier se substitue totalement au premier pilier*: les individus sont obligés de cotiser sur des contrats d'assurance ou d'épargne individuelle souscrits auprès de fonds de pension ou de compagnies d'assurance agréées (par exemple au Chili mais où les frais de gestion se sont avérés énormes et ont entraîné des conséquences néfastes).
Ces systèmes vont constituer des réserves très importantes au détriment de l'épargne nette des ménages, posant sans doute certains problèmes dans des pays industrialisés où cette épargne est importante.
- *Le troisième pilier peut se substituer à peu près totalement au deuxième pilier*: C'est le cas au Royaume-Uni où les travailleurs peuvent refuser l'affiliation au fonds de pension de leur employeur et préférer un Appropriate Pension Plan (APP) et aux Etats-Unis sous forme de plans de réduction volontaire de salaire (les "401k plans")¹. Les APP ont entraîné de nombreux procès au Royaume-Uni.

1. En Belgique, les Assurances Dirigeants d'entreprises (ADE) combinées à une promesse contractuelle de pension offrent une structure un peu comparable.

F. Quelques commentaires

Glissement du système de prestations définies vers le système de cotisations définies

Il est intéressant de rapprocher les glissements cités ci-dessus des glissements entre systèmes à prestations définies et systèmes à cotisations définies.

Les *systèmes à prestations définies* (defined benefits) sont des systèmes de “but à atteindre”, par exemple une pension égale à 75 pour-cent du salaire moyen des cinq dernières années de la carrière. Le système organisateur, l’Etat dans le premier pilier et l’employeur dans le deuxième pilier, contracte une *obligation de résultats* et les cotisations nécessaires pour y parvenir devront être versées.

Dans le *système à cotisations définies* (defined contributions), l’organisateur du système annonce les cotisations qu’il s’engage à verser sur des contrats ou des comptes individuels (*obligation des moyens*). Ce type de plan est également qualifié de “*money purchase*”, achat d’argent, qui sera disponible à l’âge normal de la retraite sans garantie d’un certain résultat (c’est le cas de la récente réforme italienne des pensions légales).

La structure classique actuelle des trois piliers prévoit en général:

- un premier pilier en but à atteindre;
- un deuxième pilier en général également en but à atteindre;
- un troisième pilier sous forme de cotisations définies.

Les deux premiers piliers deviennent cependant de plus en plus réticents aux prestations définies et on assiste à un *glissement du système de prestations définies vers le système de cotisations définies* dans le deuxième pilier un peu partout et dans une moindre mesure dans le premier (par exemple au Chili et en Italie).

G. Evolution prévisible de la structure actuelle: recommandations et questionnements

Premier pilier: solidarité et remboursement de la dette

Au niveau du *premier pilier*, il est indispensable de maintenir un niveau de solidarité acceptable et un financement par répartition, tout en constituant peut-être une réserve de stabilisation qui pourrait être de l’ordre de 40 à 50 pour-cent du PNB. La solution alternative d’un remboursement accéléré de la dette publique pourrait être considérée comme équivalente, à condition que la génération future s’engage formellement à utiliser une partie des moyens disponibles pour le financement des pensions.

Deuxième pilier: diverses questions

Plusieurs questions se posent en ce qui concerne le *deuxième pilier*:

- Faut-il prévoir un régime complémentaire minimum obligatoire au niveau national ou au niveau sectoriel?
- Faut-il prévoir une possibilité de contracting-out?
- Faut-il investir les réserves en actions dont le rendement est supérieur à celui des obligations (voir le Livre vert de la Commission européenne)?
- Ceci implique-t-il une harmonisation des règles prudentielles pour les assurances de groupe des compagnies d'assurance et pour les fonds de pension non assurés?
- En tout état de cause, ceci n'entraîne-t-il pas un premier pilier plus limité et donc des pensions complémentaires plus élevées?

Troisième pilier: faut-il encore l'encourager?

Le *troisième pilier* pose enfin la question du volume de cette épargne et s'il faut encore l'encourager. Il faudrait examiner davantage la position respective des deuxième et troisième piliers. Le deuxième pilier offre probablement plus de garantie de rentabilité finale que le troisième, grâce à son aspect collectif. Il porte en effet sur des passifs dont la durée est plus longue que celle des épargnes individuelles, permettant ainsi des investissements plus risqués mais plus rentables.

Bibliographie:

GOLLIER Jean-Jacques, "*L'avenir des retraites*", Ed. SECURITAS-ARGUS, Paris, 1987

GOLLIER Jean-Jacques, "*Les fonds de pension privés*", OCDE, 1997, DAFPE/ASL97/4

GOLLIER Jean-Jacques (ed.), "*Les pensions complémentaires en pratique*", KLUWER, 1995



Welke aanvullende rol kunnen de verzekeraars binnen de nieuwe context van de loonmatiging nog spelen?

Quel rôle complémentaire les assureurs peuvent-ils encore jouer dans le nouveau contexte de la modération salariale?

Michel BAECKER

Gedelegeerd Bestuurder, BVVO, Beroepsvereniging van de Verzekeringen

Administrateur-délégué,

Union professionnelle des Entreprises d'Assurances

Samenvatting

De wet COLLA volstaat niet om de financiering van de wettelijke pensioenen te waarborgen. De tweede pijler is in België nog weinig ontwikkeld: 2,3 procent van het BNP tegenover 3,6 in het Europa der vijftien. De reserves vertegenwoordigen 12 procent van het BNP tegenover 103 in Nederland. Maar de reserves ondersteunen eveneens de economie en de werkgelegenheid. De tweede pijler is gekoppeld aan de beroepsactiviteit. Minister Colla is hier niet tegen op voorwaarde dat hij op een wettelijke basis uitgebreid wordt tot iedereen. Maar dit is onmogelijk omwille van de verplicht nulgroei of beperkte groei van de lonen. De politieke en sociale gesprekspartners moeten hun verantwoordelijkheid opnemen en er rekening mee houden in de norm inzake concurrentiekracht.

Résumé

La loi COLLA n'est pas suffisante pour assurer le financement des pensions légales. Le deuxième pilier est encore peu développé en Belgique: 2,3 pour-cent du PNB pour 3,6 dans l'Europe des quinze. Les réserves y représentent 12 pour-cent du PNB pour 103 aux Pays-Bas. Or, les réserves soutiennent aussi l'économie et l'emploi. Le deuxième pilier est lié à l'activité professionnelle. Le Ministre Colla n'y est pas opposé, à condition de l'élargir à tous sur une base légale. Mais cela est impossible sous la contrainte d'une croissance nulle ou limitée des salaires. Partenaires sociaux et politiques doivent prendre leurs responsabilités et l'inclure dans la norme de compétitivité.

Welke aanvullende rol kunnen de verzekeraars binnen de nieuwe context van de loonmatiging nog spelen?

A. Het wettelijk pensioen: de grenzen van het repartitiestelsel

Het is niet de bedoeling dat de privé-verzekeraars de eerste pijler gaan inpalen. Het principe van de solidariteit moet behouden worden op een redelijk niveau maar er bestaan nu eenmaal moeilijkheden binnen het repartitiestelsel, vandaar dat alle regeringspartijen zich daarover buigen.

Op de vergrijzing heeft men weinig vat. De vervroegde uitredingen uit de arbeidsmarkt daarentegen - omwille van brugpensioenen en werkloosheid - kan men wel beïnvloeden.

Wat reeds bereikt werd

Ik ga akkoord met Minister Colla over de volgende drie elementen die de Wet Colla teweeg gebracht heeft:

- een betere gelijkberechtiging van de mannelijke en vrouwelijke werknemers;
- een versterking van de rechtszekerheid;
- de vergemakkelijking van de overdraagbaarheid van de rechten.

Wettelijke pensioenen betaalbaar?

Wat betreft de toekomstige betaalbaarheid van de wettelijke pensioenen moet echter alles nog gedaan worden! De doorgevoerde hervorming reduceert inderdaad in lichte mate de pensioenuitgaven maar er is een compenserende stijging van de uitgaven in andere sectoren van de Sociale Zekerheid (werkloosheid, invaliditeit). Een groot discussiepunt is de vermindering van de staatsschuld die het mogelijk zou moeten maken het wettelijk pensioen aanvullend te financieren. We staan echter met één van de grootste staatsschulden van Europa, met zeer hoge intrestlasten. De afbouw van de overheidsschuld moet en zal inderdaad de pensioenen helpen betalen maar de te verwachten explosieve toename van de pensioenlasten voor de ambtenaren laat naar onze mening geen ruimte toe voor stijgende overheidssteun in het werknemersregime. Gelukkig zijn we in een cultuur verzeild geraakt van stabiliteit dankzij de Maastrichtnormen.

De Belgische situatie

Laat mij toe enkele cijfers naar voor te brengen.

Binnen de 15 Europese landen gaat 51 procent van de premies die betaald worden in de tweede en derde pijler naar de levensverzekeringssector. Voor België betekent dat 41 procent, dus wij hinken nog na.

Als ik de premies per inwoner neem in de levensverzekering in tweede en derde pijler en België is gelijk aan 100 dan staat Nederland op 200, Frankrijk op 236, het Verenigd Koninkrijk op 177 en Zwitserland zelfs op 475.

De penetratievoet (t.t.z. het pakket van de premies dat naar de tweede en derde pijler gaat ten opzichte van het BNP) staat voor België op 2,3 procent, voor de 15 van Europa op 3,6 procent, voor Japan op 6,4 procent, voor de V.S. op 3,9 procent. Het is inderdaad zo dat er een correlatie bestaat met de systemen van Sociale Zekerheid. Dit neemt niet weg dat er in België nog veel te doen blijft.

B. Het financieel en economisch belang van de aanvullende pensioenvoorzieningen

Naast een pensioenaanvulling ook een aanzwengende economie

Hiermee kom ik tot de noodzaak om de tweede pijler een *aanvullende* rol te laten spelen. Het gaat niet enkel om het aspect een honorabel pensioen te hebben, maar het gaat ook over een economisch aspect, dat verband houdt met de werkgelegenheid.

In België hebben de institutionele beleggers als reserve 900 miljard BEF, of 12 procent van het BBP.

In Nederland heeft het ambtenarenfonds (ABP) alleen al een reserve van 3000 miljard BEF. De activa van de Nederlandse fondsen samen bereiken 103 procent van het BBP.

In het Verenigd Koninkrijk zijn de reserves van de tweede pijler goed voor 87 procent van het BBP, terwijl dit in Zwitserland 103 procent bereikt.

We leven in Europa en kunnen niet meer alleen onze eigen politiek bepalen en bekijken. De reserves in het buitenland, die veel hoger liggen dan in België, hebben ook een enorme impact op de werking van het land. Er wordt geïnvesteerd in de industrie en belegd in aandelen wat de economie lanceert.

In België beleggen de pensioenfondsen 63 procent in BEF, wat zelfs 90 procent is voor de groepsverzekeraars. Met de komst van de euro (het wegvallen van de congruentievoorwaarden) kan dit cijfer wel expanderen naar de verschillende landen in Europa.

C. Rol van de tweede pijler in de pensioenproblematiek

Verruiming en veralgemening onmogelijk door loonblokkering en loonmatiging

De tweede pijler is gekenmerkt door het feit dat zij beroepsgebonden is ('*pension professionnelle*'). De vraag richt zich tot een verruiming en veralgemening van de tweede pijler en niet tot een verplichting. Ook Minister Colla pleit voor een verruiming, wat trouwens de bedoeling was van de '*Wet Colla*'. Maar hoe is het mogelijk om te verruimen indien het verboden wordt bijkomende pensioenreglementen te gaan uitvaardigen daar waar er geen zijn of pensioenreglementen te verbreden naar andere categorieën van personeel als eerst de lonen worden geblokkeerd en vervolgens een enveloppesysteem wordt ingevoerd?

Daarnaast moeten ook de zelfstandigen, de werklozen, de invaliden en alle andere personen die geen toegang hebben tot deze veralgemeende tweede pijler-pensioenopbouw, de mogelijkheid hebben om in een gelijkaardige opbouw van pensioenvoordelen te voorzien met dezelfde sociale en fiscale aanmoedigingen. Voor deze categorieën van personen kan de overheid de rol van werkgever vervullen.

D. Versoepeling van de loonmatiging noodzakelijk

De loonblokkering

Tussen 1994 en 1996 was er de totale loonstop, met uitzondering van de indexaanpassingen en van de aanpassing van de barema's. Sedert 1994 bestond er hoegenaamd geen mogelijkheid om een aanvullend pensioenregime in te stellen of te verruimen. Vandaar ook dat de groepsverzekeringen quasi stagneerden terwijl ze daarvoor groeiden met 20 procent. Deze vaststelling staat haaks op de bedoeling van de Wet Colla.

De loonmatiging

Nu zitten we in een systeem van loonmatiging. De loonnorm van 6,1 procent die over 1997 en 1998 moet gerespecteerd worden, wordt immers eerst opgevuld met de indexeringen en de toepassing van de baremieke verhogingen. De weinige ruimte die nog overblijft, kan eventueel gebruikt worden om een aanvullend pensioenregime in te stellen of te verbeteren. Maar op enkele uitzonderingen na, is er niets naar de tweede pijler gegaan. Hoe kun je trouwens 1,5 procent verdelen tussen arbeidsvermindering, reële loonsverhogingen en daarbij nog aanvullende pensioenreglementeringen? In de realiteit bestaat er eigenlijk geen marge. Tot het einde van 1998 is het systeem geblokkeerd.

Competitiviteit en werkgelegenheid versus ontwikkeling tweede pijler

Deze loonmatiging is inderdaad noodzakelijk om de competitiviteit en de daarmee samenhangende werkgelegenheid in België te herstellen. Het valt echter te betreuren dat hierbij elke vorm van creativiteit op het niveau van de ontwikkeling van de tweede pijler in de kiem gesmoord wordt, juist op het moment dat iedereen zich bewust wordt van de problemen die de eerste pijler met zich meebrengt, juist op het moment dat iedereen aandringt op een versterking van andere mogelijkheden die een comfortabeler pensioen toelaten.

Verantwoordelijkheid van de sociale partners

De huidige situatie verontrust mij. Gedurende de eerste semester van 1998 worden nieuwe economische en sociale onderhandelingen aangegaan in het kader van de besluiten die genomen zijn op de top van Luxemburg van 10 dagen geleden en men gaat de toekomstige interprofessionele akkoorden voorbereiden. Het is in dat kader dat de Eerste Minister duidelijk gezegd heeft dat de sociale partners de discussie hierover moeten voeren. De sociale partners zullen echter verhogingen en bijkomende interventies op het niveau van de werkgeversbijdragen trachten te vermijden, wat de hele zaak zal afremmen. Dit gaat in tegen de doelstelling die de vermindering van de sociale lasten vooropstelt. De sociale partners moeten hier hun verantwoordelijkheid opnemen.

Verantwoordelijkheid van de politieke overheid

De pensioenproblematiek is een intergenerationeel probleem dat betrekking heeft op de ganse bevolking. Er mag inderdaad prioriteit gegeven worden aan het probleem van de competitiviteit en de werkgelegenheid. Op dit moment echter zijn de zaken zo dat het slipgevaar geweken is en moet men bijgevolg nadenken over een oplossing die de ontwikkeling van de tweede pijler nieuw leven zal inblazen. Het is toch niet normaal dat aan winstgevendende ondernemingen die in goede staat zijn (en er zijn er meer dan men zou denken) en die op het moment van de loonblokkering geen systeem van aanvullende pensioenen hadden, verboden wordt aanvullende pensioenreglementeringen door te voeren. De Eerste Minister bevestigt trouwens dat men moet nadenken over een aanpassing van de wet op de competitiviteit. Dit is echter niet de verantwoordelijkheid van de sociale partners maar wel van de politieke wereld.

Mogelijke oplossingen

Twee oplossingen liggen voor de hand. Men kan ofwel de premies voor een aanvullend pensioen uit de loonnorm halen (wat niet verwacht wordt omdat blijkbaar een minimale norm zou moeten gehandhaafd worden als gestreefd wordt naar een vermindering van de sociale lasten) ofwel integreert men de tweede pijler in het huidige systeem van de beschikbare enveloppe (die op dit moment 6,1 procent bedraagt), bovenop de indexering en de loonschaalaanpassingen.

Ziehier de uitdaging voor de sociale partners enerzijds en de politieke overheid anderzijds.

E. Besluit*Het debat opnieuw lanceren en aanvaardbare oplossingen uitwerken*

Als besluit wil ik mijn persoonlijke mening uiten. Het is bijna een oproep en een wens. Ik ben zeer begaan met deze problematiek en wil zien hoe zich dat ontwikkelt in ons land en in de andere landen. Er is een zekere convergentie van de problemen, maar de oplossingen die worden geboden zijn zeer verschillend in functie van ideologische aspecten, in functie van het feit of men optimist, pessimist of realist is. Dit verschilt van land tot land. Ik denk dat het debat opnieuw gelanceerd is in België. Verscheidene colloquia volgen elkaar op: er worden stellingen uit de doeken gedaan en debatten gevoerd. Maar eigenlijk zou men alle “*éminences grises*” inzake de pensioenproblematiek samen moeten zetten om alle taboes van de tafel te vegen en oplossingen naar voren te schuiven die politiek aanvaardbaar zijn, maar ook aanvaardbaar voor de publieke opinie. Men moet open zijn tegenover het publiek en durven zeggen dat de afbouw van de staatschuld - dat alleszins het probleem zal verlichten - niet voldoende zal zijn. Bovendien worden de systemen van repartitie en kapitalisatie vaak als twee verschillende en tegenstrijdige financieringstechnieken beschouwd maar ze zijn complementair en zullen dat ook blijven. De demografische en budgettaire problemen doen daarentegen deze afbakeningsslijn tussen de systemen vervagen.



Standpunten van de sociale partners (Ronde tafel)

Points de vue des partenaires sociaux (Table ronde)

Synthese van de Ronde Tafel georganiseerd door

R. MALDAGUE, Ere-Commissaris van het Plan,

Voorzitter van de tweede dag

Synthèse de la Table ronde organisée par R. MALDAGUE, Commissaire au Plan honoraire, Président du deuxième jour

Samenvatting

Twee thema's worden besproken: de betrouwbaarheid van de langetermijn-vooruitzichten inzake sociale zekerheid en het evenwicht solidariteit-verzekering van het stelsel. Dergelijke vooruitzichten zijn moedig en leerrijk; men kan kritiek hebben op de gebruikte hypothesen, op het gebrek aan verschuivingen tussen de socio-professionele categorieën. De naar voor gebrachte ideeën om de toekomst van het stelsel veilig te stellen suggereert men binnen de eerste pijler een kapitalisatie in te voeren of een demografische reserve aan te leggen. Men moet eveneens een deel van de marges aan de groei en de werkgelegenheid besteden en de alternatieve financiering ontwikkelen. Varianten moeten vooruitlopen op eventuele gevolgen van de EMU. De uitbreiding van de solidariteit brengt het verzekeringsaspect van de sociale zekerheid in gevaar. En nochtans is de solidariteit binnen en tussen de generaties niet gewaarborgd. Er bestaan nog steeds gevallen van armoede en door de privatisering zou dit aantal kunnen toenemen. Het evenwicht solidariteit-verzekering moet zeer zorgvuldig bestudeerd worden.

Résumé

Deux thèmes sont abordés: la fiabilité de perspectives à long terme de la sécurité sociale et l'équilibre solidarité - assurance du système. De telles perspectives sont courageuses, instructives; elles peuvent faire l'objet de critiques quant aux hypothèses retenues, quant à l'absence de glissement entre catégories socio-professionnelles. Parmi les idées avancées pour garantir le futur du système, on suggère d'instaurer une capitalisation au sein du premier pilier, ou de créer une réserve démographique. Il faut aussi consacrer une part des marges à la croissance et à l'emploi, et développer le financement alternatif. Des variantes doivent anticiper d'éventuelles conséquences de l'UME. L'extension de la solidarité met l'aspect assurantiel de la sécurité sociale en danger. Et pourtant, la solidarité n'est garantie ni au sein des générations, ni entre les générations. Des cas de pauvreté subsistent et la privatisation risquerait de les développer. L'équilibre solidarité - assurance devra être étudié avec soin.

Standpunten van de sociale partners (Ronde tafel)

Points de vue des partenaires sociaux (Table ronde)

A. Introduction par M. Maldague

La sécurité sociale: un outil de cohésion sociale et de croissance économique

(s'adressant au Prince Philippe) Monseigneur, Votre présence ici cet après-midi est, je n'en doute pas, un encouragement pour les organisateurs à poursuivre leurs travaux de prospective dans le domaine de la sécurité sociale. Elle témoigne non seulement de votre intérêt pour les travaux du Bureau fédéral du Plan qu'il y a lieu de poursuivre et d'affiner mais aussi de votre préoccupation pour l'avenir de la sécurité sociale.

La sécurité sociale est non seulement un élément essentiel de notre cohésion sociale mais aussi un élément fondamental de la croissance économique de l'après-guerre. Je crois qu'on a un peu trop tendance maintenant à opposer maintien de la sécurité sociale et croissance économique, oubliant que la sécurité sociale a aussi soutenu la croissance économique durant de nombreuses années.

Présentation des membres de la Table ronde

Sans plus attendre, ouvrons le panel entre les différents représentants des partenaires sociaux en soulignant, pour répondre à leur souhait, qu'il s'agit davantage de représentants de sensibilités différentes que de représentants obligés, je l'espère tout au moins, des points de vue officiels de leurs organisations. Nous avons d'ailleurs convenu ensemble, lors d'une réunion préparatoire, que nous allions éviter de porter le débat sur des sujets trop pointus ou trop discutés dans l'actualité immédiate, afin qu'ils puissent prendre quelque distance par rapport à ces points de vue officiels, par ailleurs bien connus, de leurs instances respectives.

Je vous présente rapidement: Dhr Langerock, du Nationaal Christelijk Middens-tand Verbond, Dhr Demeester de la Fédération des Entreprises de Belgique (Verbond van de Belgische Ondernemingen), Mevrouw Deherder de la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (Algemene Centrale der Liberale Verbonden van België), Monsieur Lamas de la Fédération Générale du Travail de Belgique (Algemeen Belgisch Vakverbond) et Monsieur Dock de la Confédération des Syndicats Chrétiens (Algemeen Christelijk Vakverbond).

Organisation de la Table ronde en deux tours

Et je vous proposerai d'organiser la table ronde en deux tours successifs portant sur deux types de questions.

Premier tour: de l'utilité des perspectives de financement à long terme de la sécurité sociale

Le premier tour de table portera essentiellement sur les projections de financement à long terme de la sécurité sociale. Sans entrer dans une technicité inutile ou dans la fausse rigueur, je crois que nous devrions nous interroger d'abord sur l'utilité de ces projections. Un orateur nous a dit ce matin que les prévisions faites dans divers pays avaient toutes été démenties dans une proportion plus ou moins grande. Alors est-il utile de poursuivre ces travaux?

Si la réponse est affirmative:

- Quelle serait la fourchette la plus plausible du coût budgétaire du vieillissement à l'horizon 2010-2030?
- Quelles sont les hypothèses les plus cruciales? On a évoqué l'évolution de la productivité, le différentiel entre la croissance et le taux d'intérêt, le taux de remplacement, le partage entre assurance et solidarité.
- Et question non moins importante, sans préjuger de ce qu'on peut faire au niveau européen - mais convenons qu'on n'est pas encore très avancé à cet égard dans l'harmonisation sociale, sur quels paramètres parmi les plus cruciaux peut-on agir de façon relativement autonome en Belgique?

Deuxième tour: des objectifs de la sécurité sociale

Un second tour de table, s'enchaînant sur le premier, viserait à préciser les objectifs de la sécurité sociale car, au risque de paraître un peu impertinent, liberté que j'ai encore davantage aujourd'hui, j'ai l'impression qu'il y a parfois à ce niveau une certaine confusion. Pour être un peu caricatural, pendant les années '90, l'objectif en matière de sécurité sociale a été essentiellement de garantir l'équilibre des finances publiques. Depuis les années '80, souvenez-vous de Maribel qui remonte à 81, d'autres objectifs de la sécurité sociale étaient tantôt de soutenir l'emploi, tantôt de restaurer la productivité, tantôt d'assurer ces deux objectifs à la fois.

Partant de là, l'objectif principal de la sécurité sociale reste-t-il, au-delà des contraintes que je viens de rappeler, d'assurer un équilibre judicieux entre solidarité et assurance? Ces deux journées l'ont confirmé une nouvelle fois, ce débat reste sous-jacent et n'est abordé que marginalement. Or la question se pose: quelle pondération faut-il donner respectivement aux principes d'assurance et de solidarité?

Et quand on parle de solidarité, de quelle solidarité s'agit-il? S'agit-il de solidarité intragénérationnelle (au sein de la même génération), verticale (des riches vers les pauvres), horizontale (des actifs vers les chômeurs, les malades par exemple), intergénérationnelle (entre des générations différentes). Le problème est réel lorsque toutes les études indiquent que le revenu moyen des pensionnés serait supérieur au revenu moyen des actifs.

En outre, de récentes études montrent que les prestations non contributives, c'est-à-dire des prestations pour lesquelles il n'y a pas eu de paiement de cotisations en tout ou en partie, s'élèveraient à plus de la moitié des dépenses de prestations sociales. Parler de solidarité implique de parler de redistribution mais celle-ci doit-elle être réalisée au travers de la sécurité sociale ou de la fiscalité?

B. Thème 1: De l'utilité des projections

1. Opinion de Monsieur Dock (CSC)

Des travaux qui dédramatisent le débat

Monsieur Dock se félicite de la qualité des travaux réalisés par le Bureau fédéral du Plan, essentiellement par la finesse dans la description des hypothèses et la rédaction des études.

Des travaux de ce type permettent de dédramatiser le débat sur les pensions où certains auraient tendance à effrayer le public en annonçant que le système légal des pensions serait ingérable.

La solidité des scénarios envisagés

Plusieurs *scénarios* sont évidemment possibles.

Si en démographie, on voit relativement clair, il n'en est pas de même en économie où de larges incertitudes demeurent. Les perspectives se modifient considérablement selon les taux de croissance économique ou d'emploi adoptés mais il faut remarquer que la sensibilité des diverses variantes est cette fois plus faible que lors des études précédentes.

Dans le champs politique, des incertitudes majeures demeurent. On ne sait pas ce qui se passera dans cinq, dix ou quinze ans. Quels seront les objectifs politiques des gouvernements d'alors?

Ajouter un système de capitalisation dans le premier pilier

C'est pourquoi, même si les études montrent que le système des pensions est gérable, pour rassurer encore davantage la population, il faudrait un outil supplémentaire: un *système de capitalisation au sein du premier pilier*.

Ceci se justifie par trois considérations:

- si on désire rassurer les gens, il faut montrer que tout est mis en oeuvre pour assurer la pension légale;
- dans un contexte durable de taux d'intérêt supérieur à la croissance économique, il est évident qu'il faut s'intéresser à la capitalisation;
- cette capitalisation ne se réaliserait pas dans le deuxième pilier car celui-ci oublie le principe de solidarité. La préférence est donc donnée au premier pilier dont la gestion serait cependant également confiée aux partenaires sociaux et pas seulement à l'Etat.

2. Standpunt van Mevrouw Deherder (ACLVB)

Sociale zekerheid in een globaal kader

Met een debat als deze mogen we zeker niet uit het oog verliezen dat we niet enkel rekening moeten houden met de toegenomen pensioenen en geneeskundige zorgen maar ook met de evolutie van de andere sectoren zoals de werkloosheid. Er wordt trouwens op dit ogenblik veel over het arbeidsmarktbeleid gediscussieerd. Verder moeten de financiële perspectieven van de sociale zekerheid ook gezien worden in het licht van de socio-economische factoren zoals de scholingsgraad, de activiteitsgraad, de politiek inzake overheidsbudget (de manoeuvreerruimte) evenzeer als macro-economische factoren, zoals werkgelegenheid, economische groei en intrestvoeten. Al deze factoren zijn vervat in het MALTESE-model dat uitgewerkt is door het Federaal Planbureau, een model dat zeker zijn waardering verdient. Enkele belangrijke elementen hierin zijn onder meer de groei van onze economie en de reële rentevoeten, en het verschil tussen beiden.

Economische en Monetaire Unie

We mogen niet vergeten dat we vandaag immers aan de vooravond van de Economische en Monetaire Unie staan, dat wellicht een periode van talrijke aanpassingen zal inleiden. Een van de belangrijkste doelen van de EMU is stabiliteit en groei verzekeren door een gemeenschappelijk monetair beleid en een transparante markt. Maar wat de echte gevolgen van de EMU zullen zijn kan niemand voorspellen. Het is immers niet onwaarschijnlijk dat een grote competitiviteit slechts de groei in enkele landen zal verzekeren en niet in de hele gemeenschap wat zijn implicaties zal hebben op de tewerkstelling en dus ook op onze toekomstige sociale zekerheid. Vandaar ook de noodzaak - en dat apprecieer ik ten zeerste in het MALTESE-model - om varianten in de groeifactor in te lassen. Welk signaal we ook als plausibel zullen aannemen, we moeten nu reeds inzien dat we vandaag moeten nadenken over de financiering op lange termijn van onze sociale zekerheid.

3. Standpunt van Dhr. Demeester (VBO)

Ik wens eveneens mijn appreciatie uit te drukken voor de werkzaamheden van het Federaal Planbureau omdat hier de impact van de vergrijzing wordt weergegeven in het globaal kader van de openbare financiën.

Mogelijke gevolgen van de vergrijzing

Als men een dergelijke oefening onderneemt, zijn er *a priori* drie mogelijke uitkomsten.

- ofwel blijkt dat de veroudering totaal niet financierbaar is, met oplopende tekorten en een ontsporing van de publieke financiën als gevolg;
- ofwel kan de veroudering gefinancierd worden zonder een ontsporing van de publieke financiën maar ook zonder dat er ruimte overblijft om nieuwe noden te financieren (bvb. milieu, onderwijs, infrastructuur, investeringen,...);
- ofwel kan de veroudering gefinancierd worden zonder een ontsporing van de publieke financiën en bovendien is er nog ruimte om nieuwe initiatieven te financieren.

De twee eerste uitkomsten bieden weinig perspectieven. De laatste is het meest optimistisch en is juist het resultaat van de werkzaamheden van het Federaal Planbureau. Naar mijn mening is de boodschap die hieruit spreekt, nl. dat de veroudering betaalbaar blijft zonder bijkomende maatregelen (ongewijzigd beleid) en daar bovenop nog ruimte is om andere initiatieven te steunen, een zeer optimistische maar bovendien een gevaarlijke boodschap.

Enkele bedenkingen bij de projecties van het Federaal Planbureau...

Ik zal een aantal redenen opsommen die een argumentatie geven waarom de optimistische resultaten van het Federaal Planbureau te betwijfelen zijn.

Soepele arbeidsmarkt?

- Tussen 2010 en 2030 is er een sterke daling van de werkloosheid, wat positief is voor de globale rekening van de sociale zekerheid. Deze daling is compleet mechanisch: een constante tewerkstelling die gepaard gaat met een dalende actieve bevolking geeft per saldo een dalende werkloosheid. Dit moet men interpreteren als een zeer soepel werkende arbeidsmarkt, die we momenteel in België nog niet kennen. Het Federaal Planbureau veronderstelt dus impliciet dat er ingrijpende hervormingen zullen komen op de arbeidsmarkt.

Constante fiscale en parafiscale druk

- Een tweede hypothese is die van een constante fiscale en parafiscale druk vanaf 2002. In het licht van de internationale ontwikkelingen, van toenemende concurrentie is deze stelling moeilijk houdbaar. Ook om binnenlandse redenen kan deze hypothese verworpen worden: de huidige fiscale en parafiscale druk wordt bij het publiek gelegitimeerd als zijnde tijdelijke inspanningen ter sanering van de publieke financiën (verhoging van roerende voorheffing, aanvullende crisisbijdrage, bijzonder bijdrage voor de sociale zekerheid, desindexering van belastingsschalen).

Demografische onzekerheid

- Er is een grote onzekerheid tussen opeenvolgende demografische projecties. Zo zou het aantal 60-plussers in 2030 290.000 eenheden lager liggen dan in de vorige projectie van het Federaal Planbureau voorzien was. Dit is onwaarschijnlijk omdat men daarvoor veronderstelt dat jaarlijks 60.000 ouderen België zullen verlaten. Als dat niet het geval is, loopt de meerkost voor de sociale zekerheid in 2030 op tot zo 'n 1,2 procent van het BBP, wat de budgettaire ruimte tot slechts 0,7 procent reduceert.

Boekhoudkundige onzekerheid

- Zelfs binnen eenzelfde demografische projectie zijn er blijkbaar grote onzekerheden. Zo voorspelt het Federaal Planbureau een toename met 31 procent van het aantal gepensioneerde ambtenaren tussen 2000 en 2030, terwijl het IMF op basis van dezelfde gegevens een stijging met 56 procent bekomt. Deze laatste voorspelling impliceert een meerkost van 1,1 procent van het BBP in 2030, zodat de budgettaire ruimte vermindert tot 0,8 procent.

Van verzekeringsstelsel tot forfaitair systeem?

- Ten slotte leiden deze langetermijnperspectieven tussen 2000 en 2050 tot een relatieve vermindering met 19 procent van de gemiddelde uitkering van de sociale zekerheid t.o.v. het gemiddeld loon. Een dergelijke daling van de vervangingsgraad vermindert het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid nog meer, wat de legitimiteit van het stelsel in gevaar zou brengen. Als we daarom de vervangingsgraad constant houden op het niveau van 2000, bekomen we in 2050 een meeruitgave van 2,9 procent van het BBP, wat de budgettaire ruimte tot 0,9 procent reduceert.

Om budgettaire ruimte voor andere initiatieven te waarborgen, dringen zich verdere hervormingen van de sociale zekerheid

Aangezien het Federaal Planbureau dus waarschijnlijk de uitgaven voor sociale zekerheid onder- en de overheidsinkomsten overschat, zal er bij ongewijzigd beleid weinig of geen budgettaire ruimte zijn voor andere initiatieven tussen 2000 en 2050. De komende halve eeuw zullen er zich echter ook nog andere noden manifesteren dan de financiering van de vergrijzing (bijv. investeringen in transportinfrastructuur). Er dringen zich dan ook verdere hervormingen van de sociale zekerheid (bijv. ingrepen in de ambtenarenpensioenen) op om daartoe de nodige budgettaire ruimte te creëren.

4. Opinion de Monsieur LAMAS (FGTB)

Les travaux du Bureau fédéral du Plan confirment la position de la FGTB qui est, sur base d'un slogan émis d'ailleurs par le Bureau du Plan au début des années '90, en matière d'avenir des pensions ou de la sécurité sociale en général, de ne tomber ni dans l'attentisme ni dans l'alarmisme.

Le vieillissement est gérable

Les études du Bureau fédéral du Plan exposées lors du Colloque montrent le caractère *gérable du vieillissement de la population*. Les hypothèses sous-jacentes peuvent évidemment être discutées mais l'exposé de Michel Englert a démontré que certaines institutions internationales, à priori plus restrictives, travaillent parfois avec des hypothèses encore plus souples que celles du Bureau fédéral du Plan.

Il est important de souligner qu'il ne faut pas donner une réponse toute faite et qu'il n'existe pas une seule solution. L'économie étant avant tout politique, il s'agit de bien cerner la problématique puis de laisser les acteurs sociaux et politiques choisir entre diverses possibilités.

Trois axes stratégiques

On peut ici rappeler *trois axes stratégiques* proposés par Monsieur Maldague dans son rapport au Conseil central de l'économie sur les perspectives à long terme de la sécurité sociale:

- l'importance de la croissance économique et de son contenu en emploi;
- la nécessité de libérer des marges de manoeuvre à affecter à la sécurité sociale, au soutien de la croissance et de l'emploi;
- la clarification et le développement du financement alternatif.

Ces trois pistes sont essentielles et complémentaires.

Dans la déclaration commune des interlocuteurs sociaux du 30 septembre 1997, deux phrases sont à épingle: "*plus d'emploi est la meilleure garantie pour l'avenir de la sécurité sociale*" et "*les réductions de cotisations sociales sont liées à une augmentation de l'emploi, à un financement alternatif et à une discussion sur la redistribution du temps de travail individuel et collectif*".

Dans ce cadre, tous les travaux du Bureau fédéral du Plan, pas seulement les perspectives de long terme mais aussi les analyses de réductions de cotisations sociales, de réduction du temps de travail, etc, sont essentiels pour permettre à des sensibilités différentes de se réunir, de discuter sans tabou et d'arriver à des

solutions positives pour l'ensemble des interlocuteurs sociaux et donc pour toute la société.

5. Standpunt van Dhr. Langerock (NCMV)

Het Federaal Planbureau heeft de verdienste de tendenzen op lange termijn aan het licht te brengen.

Gebrek aan socio-demografische verschuivingen

Het MALTESE-model werkt op basis van grote socio-demografische categorieën, in hoofdzaak het werknemersstelsel en het zelfstandigenstelsel. Dit zogenaamde MALTDEMO-model is niet in staat verschuivingen tussen socio-demografische groepen in beeld te brengen. Reeds nu zijn er echter vaak schommelingen van sociaal statuut gedurende de actieve loopbaan (bvb. van werknemer naar zelfstandige, van ambtenaar naar werknemer, en omgekeerd). Deze mutaties, die zich meer voordoen dan vroeger zijn niet in deze module opgenomen maar zijn toch van groot belang als we het hebben over de financiële perspectieven van de sociale zekerheid in het kader van de globale publieke financiën.

Besteding van de manoeuvreer-ruimte

De vrijgekomen marge op termijn mag echter niet enkel besteed worden aan socialezekerheidsuitgaven. De sanering van de overheidsuitgaven moet doorgaan opdat er op korte termijn er naar werkgelegenheid toe meer ruimte zou beschikbaar komen. Uit de projecties blijkt dat de werkloosheid nog blijft toenemen op middellange termijn en dat pas na 2015 een dalende trend zich inzet. Het is van sociaal maatschappelijk belang dat er bijkomende inspanningen gebeuren om die werkgelegenheid te stimuleren en deeltijdse arbeid moet daar zeker een onderdeel van zijn.

6. Que penser d'une capitalisation au sein du premier pilier?

Monsieur Maldague souligne l'appréciation générale de la valeur, de l'utilité et d'une certaine robustesse des travaux du Bureau fédéral du Plan mais constate les doutes qui peuvent se poser sur l'ampleur des marges de manoeuvre et leur affectation (à la seule sécurité sociale en réserves de stabilisation ou à d'autres objectifs: investissement, emploi etc). Une convergence se dégage aussi sur le caractère avant tout politique de l'économie, ce qui garantit heureusement un système démocratique.

Il demande ensuite la réaction des participants à la *proposition de capitalisation au sein du premier pilier* par Monsieur Dock.

a. Réaction de Monsieur Lamas

La FGTB est en parfaite concordance avec la CSC sur ce point puisqu'elle a proposé de créer, avec les marges de manoeuvre résultant de l'assainissement des finances publiques, une réserve démographique pour assurer l'avenir des pensions dont la gestion serait principalement confiée aux interlocuteurs sociaux pour en garantir la pérennité.

b. Reactie van Dhr. Demeester

Het financieren van de wettelijke pensioenen door de marge die vrijkomt uit de afbouw van de schuld is één mogelijkheid. Het is illusoir om te denken dat alle ruimte die vrijkomt gekapitaliseerd kan worden. Er zullen andere noden zijn die daarmee kunnen gefinancierd worden.

Waar haal je de middelen vandaan om te kapitaliseren indien er geen manoeuvreerruimte zou vrijkomen?

c. Réaction de Monsieur Dock

Il est naturellement plus facile de lancer l'idée que de dire comment on va la réaliser. On ne doit pas nécessairement continuer à réfléchir à politique inchangée, comme cela a été fait aujourd'hui. Différentes pistes de financement sont possibles: une partie d'une Cotisation Sociale Généralisée qui serait à instaurer irait à ce premier pilier bis, une harmonisation fiscale européenne, une coordination des politiques économiques au sein de l'UME qui permettrait de promouvoir largement l'emploi.

C. Thème 2: les objectifs; solidarité et assurance

1. Standpunt van Dhr. Langerock (NCMV)

Het zou u wellicht niet verwonderen dat ik als NCMV-vertegenwoordiger het pensioenstelsel van de zelfstandigen als interessant ankerpunt naar voren wil schuiven.

Er zijn een aantal gemeenschappelijke kenmerken tussen het werknemersstelsel en het stelsel van de zelfstandigen. In beide stelsels zitten de principes van solidariteit en verzekering, die naar ons oordeel, alle twee van belang zijn: het principe van solidariteit omwille van de verdeling op verschillende niveaus; het principe van verzekering omwille van de legitimiteit van de sociale zekerheid en het pensioenstelsel.

Suggesties:

Toch zijn er naast die gemeenschappelijke punten ook een aantal verschillen. Ik zou hier graag een aantal suggesties willen doen.

1) Vervroegde pensionering afremmen

In het zelfstandigenstelsel geldt nog steeds een financiële bestraffing ingeval van vervroegde pensionering: op het pensioen waarop men recht zou hebben, wordt 5 procent per jaar in mindering gebracht. Dat is een bijkomend mechanisme om vervroegde pensionering te ontmoedigen. Tot hiertoe is uit het debat gebleken dat er een consensus bestaat over het feit dat vervroegde pensionering, o.m. omwille van de grote kost aan de gemeenschap, verder en liefst dringend dient afgebouwd te worden.

2) *Ook na de pensioenleeftijd actief blijven*

Bovendien kan er worden gedacht aan mechanismen die ervoor zorgen dat men ook nog na de pensioenleeftijd blijft werken; een systeem van bonussen lijkt hier wel een goede suggestie te zijn.

3) *Solidariteit vanuit het ambtenarenstelsel bevorderen*

We kunnen in deze discussie het pensioenstelsel van de ambtenaren niet uit de weg gaan. De discussie moet zo snel mogelijk aangevat worden om de redenering "*pensioen is uitgesteld loon*" in te perken, alleen al om solidariteitsbekommernissen tussen de groep van gepensioneerden.

Réaction de Monsieur Maldague

Je me permettrai d'ajouter que la limitation des pensions publiques ne se pose pas seulement comme un problème de solidarité avec les autres catégories de pensionnés, mais qu'au sein même de la fonction publique, elle se pose en terme de solidarité entre fonctionnaires âgés et jeunes. Le système très coûteux de la péréquation a pour effet de bloquer gravement la progression des rémunérations des jeunes fonctionnaires, mettant ainsi en cause l'avenir de la fonction publique. Cet aspect doit être aussi pris en compte dans le cadre d'une réforme de la fonction publique.

2. Opinion de Monsieur Lamas (FGTB)

Maintenir le caractère assurantiel de la sécurité sociale

Maintenir le caractère assurantiel de la sécurité sociale est essentiel afin de ne pas faire se détourner les revenus élevés et moyens de ce système, ce qui conduirait à un système d'assistance sociale et signifierait la fin du système de la sécurité sociale.

Solidarité inter- et intra-générationnelle

Le revenu moyen du pensionné est supérieur au revenu moyen des actifs. Des études de l'UFSIA, sous la direction de Béa Cantillon, montrent aussi des inégalités importantes et croissantes au sein du groupe des pensionnés. Si l'on pose la question de la solidarité avec les personnes âgées, à côté de la dimension intergénérationnelle de cette solidarité, il faut aussi envisager l'impact des réformes sur la répartition intragénérationnelle. Des mesures comme l'assimilation des périodes de chômage et de maladie sont ainsi plus des mesures intragénérationnelles, confrontant personnes au chômage et personnes occupées, bien-portants et malades, même si par la suite, elles peuvent avoir une portée intergénérationnelle.

Faire contribuer davantage les pensionnés au financement de la sécurité sociale?

Peut-on faire contribuer davantage les pensionnés à la sécurité sociale? La réponse est en deux parties: oui mais *pas tous et pas en raison de leur âge*. Il existe une forte disparité de revenus au sein des pensionnés. Il ne serait pas normal de vouloir faire contribuer davantage les petites pensionnés au financement de la sécurité sociale. L'âge ne doit pas être le critère déterminant pour financer la sécurité sociale mais d'autres approches alternatives doivent être envisagées comme la *fiscalisation des revenus de l'épargne*. Une plus grande fiscalisation de l'épargne permettrait ainsi de favoriser l'emploi en diminuant le coût du travail par le report des charges sociales sur les autres facteurs de production. La *maîtrise des soins de santé* est également très importante pour le groupe des personnes âgées. Il s'agit d'assurer des soins de santé suffisants et de qualité mais également de responsabiliser les différents acteurs, notamment par le système d'enveloppes, afin d'éviter une explosion des dépenses à ce niveau.

3. Standpunt van Mevr. Deherder (ACLVB)

Armoedebestrijding als oorspronkelijk doel

Het is nuttig eerst na te gaan wat het oorspronkelijk doel en nut was van de sociale zekerheid sinds het is ontstaan. Sinds zijn bestaan heeft de sociale zekerheid al miljoenen mensen uit de armoede gehaald of vermeden dat zij erin afgleeden. Door het invoeren van het systeem wenste men bestaanszekerheid te garanderen aan iedere burger voor het geval dat zich bepaalde risico's zouden voordoen. Ons sociaalzekerheidsstelsel heeft in die doelstelling zeker niet gefaald en zijn fundamentele - de solidariteitsgedachte - mag dan ook niet gewijzigd worden.

Vrijwaring en structuurwijziging van de sociale zekerheid als eerste prioriteit

Dit neemt niet weg dat door gewijzigde maatschappelijke behoeften en prioriteiten de structuur niet gewijzigd moet worden. Een commercialisatie van de sociale zekerheid biedt te weinig mogelijkheden om de zwakkeren van onze maatschappij te beschermen. Het risico is inderdaad niet ondenkbeeldig dat verzekeringsmaatschappijen alleen oog zouden hebben voor commerciële principes in plaats van de reële behoeften van onze zwakkeren in de maatschappij. Hierbij denk ik aan een individuele pensioenverzekering die geen rekening houdt met periodes van ziektes of werkloosheid. Ik denk ook aan ziekteverzekeringen waarbij dat chronische zieken een grotere premie zouden betalen.

Aanvullende stelsels als tweede prioriteit

Het is van belang dat ons huidig wettelijk pensioenstelsel gevrijwaard zal worden en pas dan kan gedacht worden aan de uitbouw van aanvullende stelsels.

4. Standpunt van Dhr. Demeester (VBO)

Verzekering als oorspronkelijk doel

Naar mijn oordeel is de sociale zekerheid ontstaan als een vorm van verzekering, waarbij werknemers een bijdrage deden in een collectieve pot en daardoor een recht op uitkeringen verwierven ingeval het risico of de kost zich voor zou doen. De wederkerigheid tussen bijdrage en uitkering is de essentie van het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid en dat is ook zijn legitimiteit.

Solidariteit als afgeleid doel

Solidariteit is een afwijking van dat verzekeringsmechanisme. In België is dat uitgebouwd op twee manieren: enerzijds heeft men de sociale zekerheid geüniversaliseerd (men heeft uitkeringen toegekend aan personen die niet bijgedragen hebben of niet kunnen bijdragen). Anderzijds heeft men de relatie 'uitkeringen - bijdragen' verbroken door de uitkeringen te plafonneren en de bijdragen niet te plafonneren. Er dient voldoende verzekeringskarakter overgehouden te worden om die solidariteit te kunnen financieren.

Evenwicht tussen solidariteit en verzekering verstoord

Het blijkt dat de helft van de sociaalzekerheidsuitgaven te karakteriseren zijn als solidariteitsuitgaven (waar geen proportionele bijdrage tegenover staat), m.a.w. dat het delicate evenwicht tussen solidariteit en verzekering doorbroken is, zowel tussen generaties als binnen een generatie.

Solidariteit binnen een generatie

De mensen waarvoor het vroeger interessant was om toe te treden tot de sociale zekerheid, ervaren de bijdragen nu meer als een belasting, waardoor de legitimiteit ondergraven wordt. Dit komt tot uiting door de vele overstappen van het werknemersstatuut naar het zelfstandigenstatuut, waar er minder solidariteit is; of zij willen minder in loon uitbetaald worden maar vragen deelname in de

winst, aandelen, opties. Toch hebben die mensen nog behoefte aan verzekering want het is precies in de klassen van het gemiddeld inkomen en hoger dat men het succes constateert van aanvullende pensioenen en groepsverzekeringen, aanvullende hospitalisatieverzekeringen en hoge spaarquotes. Er is dus blijkbaar wel nood aan meer verzekering. Het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid zou dus versterkt moeten worden om haar legitimiteit te verhogen.

Solidariteit tussen generaties

Ook de solidariteit tussen generaties is verbroken. Uit cijfers (die niet bestaan voor België) blijkt dat bvb. in Nederland alle generaties die geboren zijn en worden na 1985 netto meer zullen bijdragen aan de overheid dan dat ze ooit zullen kunnen ontvangen bij ongewijzigd beleid. In de vs, Italië, Noorwegen en Zweden blijkt dat de actieven van vandaag netto gezien 7 à 10 miljoen BEF meer zullen moeten afdragen dan dat ze ooit terug zullen ontvangen terwijl de gepensioneerden van vandaag in die landen netto 3,5 miljoen BEF meer zullen ontvangen hebben. Dit netto positief saldo voor de oudere generaties berust op het feit dat de jongeren voor hen willen betalen. De vraag is of zij dat in de toekomst ook nog willen doen als ze weten dat ze dat verlies nooit meer kunnen recupereren.

5. Opinion de Monsieur Dock (csc)

Solidarité inter- ou intra-générationnelle

Les études de l'UFSIA aboutissent à des conclusions solides et dégagent deux éléments importants au niveau de la solidarité qu'elle soit inter- ou intra-générationnelle:

- les revenus des seniors augmentent plus rapidement que ceux des actifs;
- l'inégalité de revenus au sein du groupe des personnes âgées est croissante.

Comme l'a souligné Monsieur Lamas, la fiscalité ne doit pas être fonction de l'âge mais la contribution fiscale des uns et des autres doit être posée globalement.

Prépensions

Le débat des prépensions est très difficile mais il devra être posé, tant auprès des travailleurs que des entreprises, qui trouvent certains avantages dans ce système.

6. Résumé des interventions par Monsieur Maldague

Après ces diverses interventions, la question reste, qui a été fortement amplifiée par Monsieur Demeester: l'équilibre solidarité-assurance, entre générations ou au sein de la même génération, est-il rompu ou compromis? Le problème ne pourra être vidé aujourd'hui, mais il faudra l'aborder tôt ou tard au travers d'un recensement précis, complet et dressé de manière contradictoire des prestations appelées non-contributives mais aussi, comme Monsieur Demeester l'a aussi évoqué, des cotisations "non-prestatives" c'est-à-dire des cotisations qui ne donnent pas lieu, totalement ou partiellement, à une prestation, notamment parce que certaines prestations sont plafonnées.

Bibliografie - Bibliographie:

Standpunten van de organisaties - Points de vue des organisations:

- ACLVB, “*Kiezen voor de toekomst*”, ACLVB-Congres, 1994
- ACLVB, “*50 jaar sociale zekerheid ... en daarna?*”, Bruylant, Brussel, 1995
- ADNET Bernadette, “*De pensioenhervorming*”, VBO Bulletin, november 1996, blz. 56-57
- ADNET Bernadette en DEMEESTER Niko, “*Langetermijnvooruitzichten van de sociale zekerheid te optimistisch*”, VBO Bulletin, januari 1998, blz. 50-51
- CSC, “*Un véritable projet pour l’avenir*”, mai 1995, Bruxelles
- CSC, “*Sécurité sociale: plus solide, plus sociale*”, janvier 1996, Bruxelles
- FGTB, “*Dossier sécurité sociale*”, Rapport interne, octobre 1995

Literatuur - Littérature

- BOVENBERG Lans, ter RELE Harry, “*De vergrijzing en het begrotingsbeleid*”, Economisch Statistische Berichten, 18 juni 1997, blz. 488-492
- Conseil Central de l'Economie, “*Perspectives de l'évolution à long terme de la sécurité sociale et de son financement*”, juillet 1996
- de CALLATAY Etienne, TURTLEBOOM Bart, “*Pension reform in Belgium*”, Cahiers Economiques de Bruxelles 156, 1997, blz. 373-412
- IMF, “*Fiscal challenges facing industrial countries*”, World Economic Outlook, mei 1996, blz. 44-62
- PESTIEAU Pierre, STIJS Jean-Philippe, “*Social security and retirement in Belgium*”, Cahiers de Recherche du CREPP 97/04, juin 1997, 18 p.
- PESTIEAU Pierre et VAN PARIJS Philippe, “*Repenser la solidarité avec les plus âgés*”, La Revue Nouvelle, juin 1997
- Revue belge de sécurité sociale, Numéro special sur la gestion financière globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés, juin 1997
- SCHOKKAERT Erik, SPINNEWIJN Frans, “*Fundamenten van sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten*”, in “*De sociale zekerheid verzekerd?*” (Referaten 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres), 1995, blz. 223-266
- STIJS Jean-Philippe, “*Comptabilité générationnelle belge*”, Cahiers de Recherche du CREPP 97/03, mei 1997, 22 p.
- VAN KEMPEN Erik, “*Betaalt de baby de boom?*”, Economisch Statistische Berichten, 4 september 1996, blz. 724-728



De wettelijke pensioenregeling: een haalbare uitdaging

Le défi d'un système légal de retraite viable

Jean-Luc DEHAENE
Eerste Minister
Premier Ministre

Samenvatting

Alleen een zelfverzekerde maatschappij kan open en dynamisch zijn. Maar er bestaat een onzekerheid die tot angst kan leiden: namelijk die omtrent de leefbaarheid van het wettelijke pensioenstelsel. Men moet het probleem begrijpen, tot een consensus komen en de noodzakelijke hervormingen doorvoeren. De sociale zekerheid moet evolueren om aan de talrijke maatschappelijke veranderingen tegemoet te komen. Maar die ontwikkeling moet geleidelijk gebeuren, met respect voor de maatschappelijke banden, en moet de inspanning billijk over de generaties verdelen. Analyses, zoals die van het Federaal Planbureau, komen tot het besluit dat de vergrijzing te financieren valt. Die besluiten steunen op opties, die door de feiten weerlegd kunnen worden. Maar de uitdaging lijkt haalbaar. De verdere vermindering van de lasten van de overheidsschuld, die geenszins de werkgelegenheid en de groei belemmert, de verhoging van de activiteitsgraad op het einde van de loopbaan en de beheersing van de uitgaven moeten het mogelijk maken de financiering van het stelsel te vrijwaren.

Résumé

Seule une société confiante sera ouverte et dynamique. Or, il existe une incertitude qui peut engendrer la peur: celle qui entoure la viabilité du régime légal de retraite. Il faut comprendre le problème, obtenir un consensus et mettre en oeuvre les réformes nécessaires. La sécurité sociale doit évoluer pour répondre aux nombreux changements de société, tout en préservant ses objectifs. Mais cette évolution doit être progressive, respectueuse des liens sociaux et répartir équitablement l'effort entre les générations. Des analyses comme celle du Bureau fédéral du Plan concluent que le vieillissement peut être financé. Ces conclusions reposent sur des options qui peuvent être démenties par les faits. Mais le défi semble tenable. La poursuite de la diminution des charges de la dette publique, qui n'est en rien un obstacle à l'emploi et à la croissance, le relèvement du taux d'activité en fin de carrière et la maîtrise des dépenses, de santé et de pensions, doivent permettre d'assurer le financement du système.

De wettelijke pensioenregeling: een haalbare uitdaging

Le défi d'un système légal de retraite viable

Monseigneur, Mesdames, Messieurs,

Une vision d'avenir pour éviter la peur, mauvaise conseillère

Toute société a besoin d'une vision positive de l'avenir. Ceci est valable bien entendu sur le plan économique, car c'est la confiance qui guide les comportements d'investissement et de consommation, mais également et d'abord sur le plan social et culturel. Seule une société confiante se montrera ouverte et dynamique. La peur entraîne souvent le repli sur soi, la peur est mauvaise conseillère. Comme l'a dit le Président Roosevelt, "*Il ne faut avoir peur que d'une chose, c'est de la peur elle-même*".

Ainsi, l'on craint que le régime légal de retraite ne soit pas viable à terme

Or, il existe dans nos sociétés une incertitude bien réelle, qui peut engendrer une certaine peur, c'est celle qui entoure la viabilité de notre régime légal de retraite. Selon un récent sondage de Readers's Digest, 56 pour-cent des Belges pensent que d'ici 20 ans le régime de retraite sera devenu impayable. Il est évidemment exclu d'envisager une seconde que les pensions ne seront plus payées en 2017; ne fut-ce que parce que les pensionnés représenteront une part importante de l'électorat et que payer les pensions constituera la priorité des priorités. Il faut donc prendre la mesure des problèmes qui se posent, identifier des pistes possibles de solution et ensemble chercher un consensus social pour mettre en oeuvre les réformes nécessaires afin de rétablir la confiance.

Dès lors, il est important que des institutions comme le Bureau fédéral du Plan fournissent des travaux détaillés d'analyse ...

C'est dire, avant d'entrer dans le vif du sujet, si je suis reconnaissant aux organisateurs, le Bureau fédéral du Plan, d'avoir pris l'initiative d'un colloque consacré à la problématique du vieillissement, colloque qui a réuni les chercheurs, les institutions internationales, les partenaires sociaux et les hommes politiques. Je saisis l'occasion qui m'est ainsi donnée pour rappeler combien il est important pour le monde politique de pouvoir compter sur des travaux détaillés d'analyse et de simulation. Pour être utiles et crédibles, ces travaux doivent être réalisés en toute indépendance d'esprit. Certes la conception même d'un modèle économétrique et la calibration des paramètres reflètent forcément les conceptions des auteurs. Il serait vain de croire, en ce domaine, à une objectivité scientifique. Il est dès lors crucial qu'il y ait débat et que ce débat soit le plus large et le plus transparent possible.

... qui ouvrent la voie à un indispensable débat

Pour que le débat soit le plus large possible, il faut que les services d'études et les centres universitaires, réalisant le rôle important qu'ils ont à jouer dans l'alimentation des débats de société, s'y investissent davantage, même s'il apparaît parfois plus noble d'étudier des questions théoriques. Pour que le débat soit aussi transparent, il faut accepter le jeu de la critique et donc publier les résultats des travaux et rendre accessibles les hypothèses et les calculs qui les sous-tendent. Ce n'est que dans les mauvais restaurants que l'on ne laisse jamais le client visiter les cuisines.

L'exposé sera axé sur quatre thèmes

Prenant la parole au terme de deux journées de travail intense, je souhaiterais vous faire part de quelques réflexions sur quatre thèmes, l'évolution de la sécurité sociale, le défi du vieillissement, le financement futur de la sécurité sociale, la réforme des pensions. Ayant eu récemment l'occasion de m'exprimer sur le rôle des retraites complémentaires, je me limiterai aujourd'hui au champ des retraites légales.

A. L'évolution de la sécurité sociale

L'allongement de l'espérance de vie: une bonne chose

Avant toute chose, il est peut-être bon de remettre les pendules à l'heure. Une des causes principales des inquiétudes d'aujourd'hui, c'est un phénomène dont il faut bien entendu se réjouir, à savoir l'allongement de l'espérance de vie. Chaque année, nous gagnons une saison, pour reprendre une expression de Michel Rocard.

La sécurité sociale doit évoluer pour répondre aux changements de la société

Le défi qui se pose à la plupart des pays industrialisés en matière de sécurité sociale est d'accompagner les évolutions sociales et démographiques. Le modèle social de l'après-guerre a été élaboré dans un contexte particulier. Etant donné l'évolution de la société, ce contexte a fondamentalement changé. Il serait dès lors absurde de vouloir s'opposer à toute évolution de la sécurité sociale. Ceci, qui est vrai pour la sécurité sociale dans son ensemble, est particulièrement vrai en matière de retraite. Et effectivement, si elle ne s'adapte pas au contexte, la sécurité sociale ne donnera pas la réponse aux problèmes de société tels qu'ils se posent aujourd'hui.

Depuis la construction de la sécurité sociale, la société a évolué à de nombreux points de vue: démographique, économique, social

Le contexte dans lequel le régime légal de retraite a été construit a changé sur le plan démographique, avec la diminution des taux de fécondité et l'allongement spectaculaire de l'espérance de vie. Il a changé sur le plan économique, avec le ralentissement de la croissance économique et l'apparition d'un chômage structurel après une longue période de plein emploi. Il a changé sur le plan social, avec l'augmentation de la participation des femmes à la vie active et l'évolution des relations familiales. Il a changé aussi sur le plan des structures économiques: nous sous-estimons encore toujours ce que signifie le passage d'une société industrielle à une société de l'information. Il y a dès lors des raisons objectives pour soutenir que la sécurité sociale et particulièrement le régime de retraite doivent sur certains points être revus. Ils doivent évoluer pour continuer à répondre de manière juste et efficace aux principes et buts qui ont guidé la construction de notre sécurité sociale. La fidélité à ces principes n'implique nullement que l'on se refuse à tout changement, je dirais que du contraire.

La sécurité sociale doit évoluer pour préserver ses objectifs mêmes, mais cette réforme doit être progressive

Pour être encore plus clair, je dirai ceci. Il y a trente ans, être âgé était presque un synonyme pour pauvreté. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et fort heureusement. Mais la pauvreté n'a pas disparu, c'est son visage qui a changé. Il serait par conséquent injuste de refuser un nécessaire "*aggiornamento*" de la sécurité sociale, puisqu'un de ses buts était justement d'être un système préventif par rapport à la pauvreté. Faute d'une telle évolution, qui se doit d'être progressive et respectueuse des liens et tissus sociaux, la sécurité sociale perdrait en équité, en légitimité et en efficacité, voire deviendrait nuisible quand, au départ d'intentions louables, elle enfermerait ceux et celles qu'elle est supposée aider en priorité dans les pièges de la pauvreté et du chômage. N'oublions pas que la sécurité sociale a été conçue comme un système préventif par rapport à ces problèmes. La réforme de la sécurité sociale doit se faire en lui gardant ce caractère préventif mais il faut faire cette réforme de manière progressive, pas avec un "*big bang*", mais cela suppose de s'y prendre à temps.

B. Le défi du vieillissement

Même si l'avenir à long terme est tributaire d'incertitudes, le vieillissement de la population semble inéluctable

C'est dans ce cadre qu'il faut situer la problématique des pensions. C'est une bonne chose de se préoccuper des problèmes de très long terme. Cela permet de s'y préparer de manière progressive. Et même si les projections à très long terme doivent être prises avec une certaine réserve, cela n'en diminue pas l'utilité. De nouveaux traitements médicaux ou de nouveaux fléaux peuvent affecter l'espérance de vie de manière significative; de même, le taux de fécondité peut fluctuer sensiblement. Toutefois il est plus que raisonnable de s'attendre à un très sensible vieillissement de la population, même si l'espérance de vie cessait de progresser et le taux de fécondité de baisser.

Le défi est de préserver une société dynamique, accessible à tous, sans laissés pour compte

Ce vieillissement pose d'abord un défi de société: empêcher que le vieillissement de la population ne débouche sur une société vieillissante. Le défi est donc celui d'une société dynamique, active, entreprenante, alors que l'âge moyen de la population augmente. Le drame, ce serait celui d'une société conservatrice dans un environnement en mutation rapide, à laquelle les progrès extraordinaires et tellement rapides en matière de technologie de l'information ne sont certainement pas absents. Par rapport aux aînés, le défi est double. D'une part, il faut faire des efforts importants pour qu'ils puissent s'adapter à ce nouvel environnement. D'autre part, et simultanément, il faut que ceux qui n'auront pas pris le train de la société de l'information en marche ne soient pas marginalisés dans la société, en particulier sur le marché du travail, et qu'ils gardent un rôle social. Ce défi est réel.

La cohésion de la société exige une répartition équitable des nécessaires adaptations entre générations

La cohésion entre les différentes générations de la société exige également une répartition équitable entre générations de l'effort que va imposer l'évolution démographique. Sans nier que des transferts entre générations puissent se justifier en termes d'efficacité ou d'équité, il est irresponsable de laisser se créer de trop grands déséquilibres. Or, les transferts ascendants, c'est-à-dire les transferts au bénéfice des générations plus âgées, ont considérablement augmenté au fil du temps, de telle sorte que les déséquilibres entre les générations risquent de devenir de plus en plus évidents. Le transfert ascendant le plus patent est bien entendu celui lié à la dette publique mais il y a aussi la dette de l'environnement et la dette des pensions. Sur ce dernier point, il faut admettre que le taux de rendement effectif des cotisations vieillesse est en diminution constante. Les soins

de santé constituent, de facto, un autre transfert très important de la sécurité sociale au bénéfice des plus âgés. Les transferts privés descendants, au profit des générations plus jeunes, principalement sous forme d'éducation et d'héritage, ne compensent plus les transferts publics ascendants. C'est un problème d'équilibre que nous devons intégrer dans la politique que nous menons.

On peut penser que le surcroît des dépenses de retraite et de santé va être compensé par la baisse des dépenses d'autres branches de la sécurité sociale et des charges d'intérêt

Le vieillissement de la population pose non seulement un défi de société en général mais aussi un défi à la sécurité sociale en particulier. Sur la base de projections à très long terme dont j'ai souligné l'utilité pour une bonne compréhension des problèmes, d'aucuns, en Belgique, se veulent parfois rassurants. Pour eux, le vieillissement va certes entraîner un surcroît de dépenses de retraite et de santé, mais cela ne sera pas un réel problème puisque ce surcroît sera couvert par une diminution des charges d'intérêt et des dépenses de chômage et d'allocations familiales. C'est le point de vue défendu par le Bureau fédéral du Plan et encore rappelé dans les plus récentes projections présentées hier lors de ce colloque. Le coût du vieillissement entre 2000 et 2030 est estimé à 2 points du P.I.B., un surcoût compensé par des économies dans d'autres branches de la sécurité sociale et dans les charges d'intérêt.

mais vu l'importance de l'enjeu, il faut garder à l'esprit que de telles conclusions reposent sur des options qui peuvent être démenties par les faits

Il me semble toutefois important d'attirer l'attention sur une triple incertitude par rapport à ces projections optimistes. L'enjeu est trop important pour prendre le risque d'être pris au dépourvu. Et j'en reviens à ce que je disais tout à l'heure, il faut voir de quelles hypothèses de base on part.

Il en est ainsi des hypothèses macroéconomiques

La première incertitude concerne les hypothèses macroéconomiques. Croissance économique, taux d'intérêt, taux de participation à la vie active, taux de chômage structurel, partage des gains de productivité entre facteurs de production, voilà autant d'inconnues qui jouent un rôle très important dans tout scénario de long terme en matière de sécurité sociale. Il faut élaborer un scénario de référence, mais il faut également simuler des scénarios alternatifs, histoire d'éviter les mauvaises surprises.

La diminution de la valeur relative des pensions par rapport aux salaires ne risque-t-elle pas, à terme, de poser la légitimité du système de pensions?

La deuxième incertitude a trait à l'évolution acceptable ou souhaitable de ce que l'on appelle les taux de remplacement. Le taux de remplacement est le rapport entre le niveau moyen des différents transferts sociaux et le salaire moyen, par exemple la pension moyenne en pourcentage du salaire moyen. La plupart des scénarios à long terme sont construits sur l'hypothèse que les taux de remplacement diminueront sensiblement. En matière de pensions, le taux de remplacement dépend du degré de liaison du plafond et des pensions au bien-être. Mis à part une revalorisation réelle des pensions au début des années '90, le plafond et les pensions ont, au cours des 20 dernières années, été uniquement indexés sur les prix et pas adaptés à l'évolution réelle des salaires. Poursuivre dans cette voie implique une augmentation des pensions beaucoup plus lente que celle des salaires, ce qui induit une perte progressive de bien-être relatif des retraités. Une telle diminution, en termes relatifs, des pensions légales devra certainement être reconnue comme un problème qui pose la question de la légitimité du système et qui est à résoudre en lien direct avec les régimes complémentaires de retraite, un équilibre d'ensemble étant à trouver.

Kan een stabilisatie van de belastingdruk gehandhaafd worden?

De derde onzekerheid betreft de totale belastingdruk in procent van de nationale welvaart. Langetermijnstudies gaan uit van de hypothese van een stabilisatie van de totale belastingdruk in procent van het BBP. Twee factoren dreigen zo'n stabilisatie te bezwaren. In de eerste plaats moeten de lasten die op de factor arbeid wegen, worden verminderd, teneinde het concurrentievermogen van onze economie te vrijwaren en de substitutie van arbeid door kapitaal niet in de hand te werken. En hier rijst vanzelfsprekend het probleem van eventuele alternatieve financieringsbronnen, maar tevens de vraag of die vermindering niet kan en moet plaatsvinden in de vorm van een verlichting van een globale lastenvermindering. Voorts moet rekening worden gehouden met de mobiliteit van sommige belastinggrondslagen, die, in het kader van de Europese éénmaking, ongetwijfeld sommige harmonisaties zullen vergen. De laatstgenoemde zullen weliswaar moeizaam tot stand komen, maar zijn onvermijdelijk en zouden ons, inzake stabilisatie van de belastingdruk, ongetwijfeld voor een aantal problemen kunnen stellen.

Noch optimisme, noch paniek-zaaiërij. De uitdaging schijnt haalbaar mits een verdere beheersing van de overheidsfinanciën en de nodige aanpassingen van de ontvangsten en uitgaven voor sociale zekerheid

Ik heb deze drie bronnen van onzekerheid willen aangeven om duidelijk te maken dat wij ons er niet toe mogen laten verleiden niets te doen en uit te gaan van een al te optimistisch scenario. Maar ik voeg er onmiddellijk aan toe dat ik evenmin meedoe aan het zaaien van paniek. Sommigen bezondigen zich daaraan op een onaanvaardbare wijze, want zij scheppen een ongezonder klimaat in de samenleving. En, inderdaad, gezien de saneringsinspanning die sinds 1982 is geleverd, ligt een stijging van de sociale uitkeringen niet buiten ons bereik, indien wij ons aan sommige scenario's houden. Wij hebben dus de opdracht ons voor te bereiden, wat door die scenario's eveneens wordt vereist. Ik denk met name aan de overheidsfinanciën en de staatsschuld, die er mede moeten toe bijdragen het probleem te beheersen. En die opdracht moeten wij op twee gebieden waarmaken: er moet de nodige ruimte zijn om te zorgen voor de financiering van de stijging van de socialezekerheidsuitgaven, terwijl aan de andere kant ook de stijging van die uitgaven onder controle moet worden gehouden. Een grotere financiering en de beheersing van de uitgaven zijn de twee onlosmakelijke hoofdlijnen van een coherente en algemene strategie om op sociaal rechtvaardige wijze het hoofd te bieden aan de uitdaging van de vergrijzing. Als u mij toestaat, wil ik die beide punten even snel toelichten. Laat ik beginnen bij de ontvangsten.

C. De financiering van de sociale zekerheid

1. Vermindering van de lasten

De vermindering van de last van de overheidsschuld, bij uitstek een sociaal beleid

De beste wijze om de toekomstige financiering van de pensioenen te waarborgen, is natuurlijk de vermindering van de last van de overheidsschuld. Daarom heb ik steeds gezegd dat de politiek van financiering van de sanering van de overheidsfinanciën een bij uitstek sociaal beleid was. België heeft die taak aangevat vanaf het begin van de jaren 80. Europa en in het bijzonder de bekende convergentienormen van Maastricht hebben die operatie versneld en continu laten plaatsvinden. Maar dit bevestigt meteen ook dat die sanering, zelfs los van de Maastrichtnormen, effectief noodzakelijk was. Volgens mij, is die sanering niet gebeurd omwille van Maastricht, maar heeft Maastricht het voordeel gehad dat die sanering in ieder geval vereist was; de Euro en de Muntunie waren als het ware de kers op de taart. Het komt er nu op aan dit beleid voort te zetten. Het Sta-

biliteitspact in de EMU zal ons daartoe ook verplichten. Zo is eveneens vastgelegd in het Convergentieplan dat wij bij de Europese Gemeenschap hebben neergelegd. De doelstelling is bekend, met name te streven naar het stabiliseren van het primair saldo op het huidige peil. En ik denk dat een van de belangrijkste maatregelen van de voorbije drie vier jaar, hoewel politiek niet altijd uitermate zichtbaar, geweest is om niet uit te gaan van het netto te financieren saldo maar wel van het primair saldo. Dat is een veel structurelere aanpak, die ook veel autonomer staat ten opzichte van het rentepeil en het dus ook mogelijk maakt op een veel gestagere wijze resultaten te boeken, vooral dan inzake de vermindering van de overheidsschuld als dusdanig.

Het begrotingsbeleid en de daaruit volgende afbouw van de overheidsschuld, zal vanaf 2010 de kost van de vergrijzing opvangen en ons sociaal model verzekeren.

Inderdaad, de stabilisatie van het primair overschot, als centrale variabele van ons begrotingsbeleid, waarborgt de geleidelijke vermindering van de last van de overheidsschuld in een tempo dat ons vanaf 2010 in staat moet stellen het hoofd te bieden aan de stijging van de sociale uitgaven die gepaard gaan met de vergrijzing. Zo kan mede het voortbestaan van ons sociaal model veilig worden gesteld. En daarmee kunnen tevens de vereisten van het Stabiliteitspact binnen de Monetaire Unie in acht worden genomen.

Stabilisatie van het primair saldo is geenszins strijdig met werkgelegenheid en groei. Bovendien, zou een begrotingsonevenwicht onrechtvaardige transferts tussen de opeenvolgende generaties veroorzaken

De doelstelling van de stabilisatie van primair saldo is geenszins strijdig met de andere en - in de huidige context - absolute prioriteit van de Regering, namelijk de werkgelegenheid. Gelukkig wordt thans algemeen de overtuiging gedeeld dat een begrotingsonevenwicht op termijn schadelijk is voor de groei door de rente en de rentelast te verhogen, door het vertrouwen van de gezinnen te ondermijnen en door belastingverhogingen op te leggen om de rentelast te financieren. Laat ons echter evenmin vergeten dat een begrotingsonevenwicht ook fundamenteel onrechtvaardig is: zijn er geen nuttiger overheidsuitgaven dan het betalen van rentelast? En bovendien is dat nog eens onrechtvaardig tussen de generaties, want de volgende generaties worden immers gedwongen de rentelast te dragen voor leningen ter financiering van maatregelen die hun niet ten direct ten goede zijn gekomen. Bovendien zijn het meestal ook de oudere generaties welke die schuld aangaan en profiteren van de betaling van de rentelast.

Moet een eventuele vrijgekomen begrotingsruimte aangewend worden voor een verdere afbouw van de overheidsschuld dan wel voor een vermindering van de arbeidskosten? Meer tewerkstelling bevordert alleszins het evenwicht van de sociale zekerheid.

Het is dus uitgesloten dat het primair overschot op korte termijn mag verkleinen. Integendeel, het beleid moet gericht zijn op een structurele stabilisatie van het primair saldo. Indien daarentegen zou blijken dat de economische groei de komende jaren inderdaad krachtiger zou zijn dan wij vermoeden of dan wij vooropgesteld hebben, rijst de vraag hoe de begrotingsruimte die ontstaat tengevolge van die hogere groei, moet worden aangewend. De keuze zal dan gaan tussen een stijging van het primair saldo en een lastenvermindering, enerzijds, of de vermindering van de lasten die op arbeid wegen, anderzijds. In de adviezen van het IMF of van de Hoge Raad voor Financiën wordt ervoor gepleit voorrang te geven aan een nog striktere of strakkere vermindering van het overheidssaldo. Persoonlijk vind ik dat dit minstens een discussie waard is en dat men zich effectief de vraag kan stellen of de toegenomen ruimte prioritair moet worden aangewend voor een vermindering van de arbeidskosten in het kader van een meerjarenplan, en of zulks op termijn niet een nuttiger bijdrage is tot het evenwicht van de sociale zekerheid. Een verruimde tewerkstellingsbasis is effectief ook één van de belangrijke middelen om dit evenwicht tot stand te brengen.

2. Verhoging van de activiteitsgraad

De verhoging van de activiteitsgraad, een essentiële maatregel voor de financiering van de sociale zekerheid die groten-deels op de factor arbeid rust

Om de toekomstige financiering van de sociale zekerheid, welke in ruime mate op de factor arbeid rust, te waarborgen, moet het totale volume van de werkgelegenheid worden vergroot. En dit brengt ons tot wat wellicht voor de komende jaren één van de grote uitdagingen is van het sociaal-economisch beleid dat we moeten voeren, met name de deelnemingsgraad van de bevolking, d.i. de activiteitsgraad van de bevolking. Hoewel dit niet cijfermatig werd weergegeven, blijkt zowel uit de nota's en de richtsnoeren die de Commissie heeft voorgesteld met het oog op de Werkgelegenheidstop van Luxemburg, als uit de conclusies van de Werkgelegenheidstop, dat het verhogen van de activiteitsgraad in Europa één van de centrale punten was. En ik denk dat dit voor België meer nog dan voor de rest van Europa geldt, aangezien wij, in de leeftijdscategorie van 55 tot 64 jaar, de laagste activiteitsgraad hebben van gans Europa. In de periode tussen 1983 tot 1996, is de deelnemingsgraad voor de mannen in deze leeftijdscategorie teruggelopen van 51 procent tot 34 procent. In het begin van de jaren '60 lag dat nog in de buurt van 80 procent. Een hogere werkgelegenheidsgraad houdt vanzelfsprekend een grotere tewerkstelling in en derhalve meer premiebetalers en, aan de andere kant, minder personen die een beroep doen op de sociale zekerheid zelf. En de vraag is dus hoe ver wij kunnen gaan in die verlaagde tewerkstellingsgraad. Ik denk dat geleidelijk de consensus groeit dat wij die moeten optrekken. Dat is wellicht één van de essentiële maatregelen die wij met het oog op de toekomst inzake de demografische evolutie moeten nemen.

Het brugpensioen, een vroegere maatregel voor de bevordering van de werkgelegenheid voor de babyboomgeneratie, wordt nu misbruikt om 'dure' oudere door 'goedkope' jongere arbeidskrachten te vervangen

Een van de voornaamste oorzaken van de vervroegde uittreding is het stelsel van het brugpensioen. Dat stelsel werd ingevoerd, eind van de jaren 70, op het ogenblik dat de "baby boom"-generatie op de arbeidsmarkt kwam. Vandaag de dag verschijnen leeftijdscategorieën welke kleiner worden in aantal, op de arbeidsmarkt. Het zou dus verkeerd zijn een maatregel die tijdelijk gerechtvaardigd was, gelet op de demografische situatie van dat ogenblik, om te zetten in een structureel recht op vervroegde uittreding. Dat is des te meer zo omdat er een gevaar dreigt voor de werkgelegenheid van de ouderen, dat verband houdt met de loonstructuur in België. Wegens de manier waarop de loonsverhogingen zijn opgebouwd en meer bepaald gezien de anciënniteit, is het zo dat het loon van een werknemer van meer dan vijftig jaar de neiging vertoont zijn productiviteit te overtreffen en in ieder geval ruim uit te komen boven het loon dat aan een jonge werknemer moet worden betaald. De bedrijven hebben de neiging het één door het ander te vervangen, en zeker als dit vergemakkelijkt wordt door het stelsel van brugpensioen. Maar daardoor doen de bedrijven echter ook een kapitaal aan ervaring en know-how van de hand en schuiven zij de werknemers vanaf vijftig jaar aan de kant. In dat verband dreigt dan ook een vorm van maatschappelijke marginalisering te ontstaan.

Een gunstig systeem ook voor de werknemer

Het is natuurlijk ook zo dat het, in het stelsel zoals we het opgebouwd hebben, voor de bedrijven aantrekkelijk is, in termen van kostprijs, en dat de werkgevers eraan meewerken. Voor de werknemers is het ook een aantrekkelijk systeem omdat het verlies aan inkomen bij het stopzetten van bedrijvigheid beperkt blijft, vooral als men dan het gunstige belastingstelsel van de vervangingsinkomens mede in aanmerking neemt, alsmede de besparingen die men doet in termen van reiskosten. Ook kunnen daar nog, al dan niet officieel, andere activiteiten mee worden gecombineerd. Uitgaande van een levensverwachting van 75 jaar en bij uittreding op 60 jaar in plaats van op 65 jaar, vermindert het bedrag van het bruto

pensioen van een werknemer die beginnen werken is op twintigjarige leeftijd, met 5/45, d.w.z. met ongeveer 11 procent, terwijl de duur van de perioden tijdens welke hij van de uitkeringen geniet, met 50 procent verhoogt, met name van 10 jaar tussen 65 en 75 tot 15 jaar tussen 60 en 75. En de kosten hiervoor wordt in feit gedragen door de gemeenschap en meer bepaald door de actieven.

Optrekken van de brugpensioenleeftijd om de verhoging van de arbeidskosten - die uit deze maatregel resulteren - te beperken.

Zo dreigt een maatregel die was opgezet om de werkgelegenheid van jongeren te bevorderen, uiteindelijk te leiden tot een verhoging van de arbeidskosten, met, naar ik vrees, op termijn, eveneens schadelijke gevolgen voor de totale werkgelegenheid. Vandaar, en dit is iets dat ik reeds heb vooropgezet toen ik als Minister van Sociale Zaken het eerste rapport heb uitgegeven over de invloed van de demografie op de sociale zekerheid, dat de leeftijd voor het brugpensioen geleidelijk moet worden opgetrokken, omdat het stelsel op termijn onhoudbaar dreigt te worden. De maatregel blijft effect sorteren in het geval van herstructurering van bedrijven, om de sociale kosten ervan te verlichten. Zelfs dan moeten gemakkelijksoplossingen die een zware last betekenen voor de gemeenschap, evenwel worden vermeden.

In de toekomst zou brugpensioen beneden de 60 jaar slechts halftijds mogen zijn.

Wat zouden we in dat verband moeten doen? Ik denk dat de regering reeds de eerste stappen gezet heeft in opeenvolgende sociale akkoorden, waarbij de leeftijd voor het brugpensioen geleidelijk werd opgetrokken. En op het einde van de huidige CAO, eind 98, zal de leeftijd voor het conventioneel brugpensioen algemeen opgetrokken zijn tot 58 jaar. Ik denk dat wij ernstig moeten overwegen om in 99, en in de jaren daarna, het systeem van brugpensioen beneden de 60 jaar te beperken tot halftijds brugpensioen.

Naar een algemeen stelsel van geleidelijke uittreding, en financiële stimulans voor wie langer werkt.

Op termijn zullen wij trouwens algemeen tot een stelsel van geleidelijke uittreding uit de arbeidsmarkt moeten komen. Een van de mogelijkheden is de pensioenleeftijd geleidelijk op te trekken. Ten tweede moet men zich beraden over een idee dat ik twee maand ook geleden reeds heb geformuleerd, namelijk een financiële aanmoediging voor degenen die de leeftijd van uittreding uitstellen.

Meer flexibiliteit om taken en lonen aan de leeftijd aan te passen.

Ten derde, moet er meer flexibiliteit komen bij de opbouw van de loopbaan en van de loonstruur tijdens die loopbaan, om passende opdrachten en bezoldigingen te geven aan oudere werknemers.

Ik denk dat hier een aanpak in verscheidene stappen aangewezen is. Het ware beter niet met al te bruuske maatregelen te werken, maar ook hier de weg van de geleidelijkheid te bewandelen, met als einddoel het geleidelijk optrekken van de activiteitsgraad. Ik ben trouwens overtuigd dat ook maatschappelijk daar heel wat voor te zeggen valt, omdat ik vrees dat, door het huidige brugpensioenstelsel, al te snel ervaring uit het economisch leven verdwijnt, die daar perfect, zij het op een aangepaste manier, bruikbaar zou zijn. Hierover moeten wij ons beraden.

D. De beheersing van de kosten

De ziekteverzekering, een even belangrijke sector als die van de pensioenen

Naast de inkomenszijde, moeten we ongetwijfeld ook werken aan de beheersing van de uitgaven, zij het ook met een onrechtstreekse aanpak. Een belangrijke sector in dat verband is ongetwijfeld de ziekteverzekering. Ik heb altijd gezegd dat ik mij veel meer zorgen maak over de ziekteverzekering dan over de pensioensector, omdat ik ook van oordeel ben dat, in politieke termen, de aandacht veel meer naar het pensioenstelsel zal gaan. Iedereen is ervan overtuigd dat hij vroeg of laat met pensioen zal gaan, terwijl iedereen ook ervan overtuigd is dat hij gezond is en dat ook zal blijven. Derhalve maakt men zich veel minder zorgen over het stelsel van de ziekteverzekering en staat er men veel kritischer tegenover. In dat opzicht is de houding die de sociale gesprekspartners aannemen, vaak representatief voor de manier waarop de mensen dit benaderen. Meestal worden besparingen in de andere sectoren van de sociale zekerheid niet mogelijk geacht maar vindt men dat dit in de sector van de ziekteverzekering altijd moet kunnen.

Maar ik beperk mij vandaag toch tot het thema van de pensioensector. Ook daar denk ik dat er geen oplossingen van “big bang” moeten worden voorgesteld, die alleen maar onzekerheid en onrust scheppen. Welke parameters komen dan wel in aanmerking?

In de pensioenuitgaven, kan men op drie factoren inwerken

Afgezien van de bijdragen, die niet kunnen verhoogd worden om de werkgelegenheid niet te schaden, zie ik drie factoren waarop men kan inwerken: de behandeling van de gelijkgestelde periodes, de afgeleide rechten en de relatieve duur van de uitkeringen ten opzichte van die van de perioden van de bijdragen. De hervorming die de Regering heeft uitgevoerd, pakt het laatstgenoemde probleem aan.

Omdat de afgeleide en de gelijkgestelde jaren een zeer zware last leggen op het stelsel en in feite jaren zijn waarvoor geen bijdragen aan het stelsel worden betaald, ben ik ervan overtuigd dat dit probleem ook vroeg of laat aan de orde zal moeten komen, ook al kan het niet onmiddellijk en moeten wij eerst de hervorming die wij hebben uitgevoerd, laten bezinken.

Met inachtneming van het specifiek karakter van het pensioenstelsel van het Openbaar Ambt, moeten daar ook een aantal maatregelen worden genomen om de toekomst veilig te stellen

Het is duidelijk dat die discussie ook niet kan worden beperkt tot de particuliere sector en dat ook de pensioenen van de overheidssector zullen moeten worden aangepakt. De Regering blijft voornemens in de overheidssector soortgelijke maatregelen te nemen als in de particuliere sector, met name maatregelen die beogen de evolutie of de groei van het stelsel af te remmen. Ik voeg hier echter onmiddellijk aan toe dat wij dat zullen doen met inachtneming van het specifiek karakter van het pensioenstelsel van het Openbaar Ambt en in nauw sociaal overleg. Ik pleit hierbij echter voor een dynamische aanpak en een niet louter defensieve houding omdat ik van oordeel ben dat iedereen in de overheidssector ervan overtuigd is dat effectief een aantal maatregelen moeten worden genomen om de toekomst veilig te stellen. Ik pleit dus voor een dynamische aanpak, al zou die enkel gelden voor degenen die nu in het systeem intreden. Luxemburg en Oostenrijk hebben onlangs ter zake een voorbeeld gegeven, ook al moet telkens rekening gehouden worden met het eigen karakter van het stelsel in ieder land en kunnen de daar aangedragen oplossingen niet zomaar worden overgenomen bij ons.

E. Conclusies

Monseigneur, Dames en Heren,

Geen angst hebben voor de toekomst, maar moet om maatregelen te nemen die zowel de huidige als de toekomstige pensioenen waarborgen

Ik denk dat hier een aantal elementen zijn aangegeven in een problematiek die natuurlijk nog veel complexer is. Ik pretendeer geenszins voor alles een antwoord of pasklare oplossingen te hebben. Ik ben echter van oordeel dat er geen enkele reden is om de toekomst met angst tegemoet te zien, wanneer wij blijven doorgaan met de sanering van de overheidsfinanciën, met de vermindering van de schuldenlast, indien wij de concurrentiekracht van onze Belgische bedrijven vrijwaren en de werkgelegenheid bevorderen, met als resultaat de stijging van de activiteitsgraad, en indien wij de stelsels zodanig hervormen dat zij in de toekomst beter beheersbaar worden. Ik denk dat wij integendeel de huidige zowel als de toekomstige gepensioneerden de garantie moeten bieden dat zij hun maatschappelijk recht op hun wettelijk pensioen zullen blijven behouden. Maar die waarborg heeft maar echt zin, indien wij ook de moed hebben maatregelen te treffen om de toekomst te vrijwaren. Ik dank U.



En guise de conclusion: Les perspectives financières 1997-2050 de la sécurité sociale établies par le Bureau fédéral du Plan: questions posées ou ... encore à poser

Michel ENGLERT
Conseiller au Plan,
Responsable de la Direction générale,
Bureau fédéral du Plan

A. Sur le taux de remplacement dans le régime des pensions des travailleurs salariés

Le taux de remplacement des pensions ne se dégrade-t-il pas exagérément dans les projections?

Q.: Dans votre projection de référence, les dépenses de pensions augmentent de 2,6 points de pour-cent de PIB entre 2000 et 2030, pour un coefficient de dépendance rapportant le nombre de pensionnés à l'emploi passant de 60 pour-cent à 84 pour-cent. Cet accroissement de dépenses plus faible qu'attendu s'explique par la baisse du taux de remplacement dans le régime des pensions des travailleurs salariés (de 32,5 pour-cent à 29,5 pour-cent du salaire brut sur la même période).

Un scénario impliquant une telle dégradation du niveau de vie des pensionnés par rapport aux actifs n'est-il pas irréaliste? N'avez-vous pas posé des hypothèses anormalement restrictives en matière de générosité, alors que de nombreuses études similaires posent l'hypothèse, plus raisonnablement, d'un taux de remplacement inchangé?

Cette dégradation est relative.

BfP.: Notons tout d'abord que la dégradation que vous mentionnez est relative. En valeur absolue, le pouvoir d'achat d'une pension moyenne serait multiplié par 1,75 en 30 ans et 2,5 en 50 ans.

Les hypothèses prévoient une adaptation au bien-être et se fondent prudemment sur la réforme des pensions de 1996

Cela dit, le recul du taux de remplacement dans ces projections ne s'explique pas par des hypothèses "anormalement restrictives" en matière de générosité. Le plafond salarial évolue parallèlement aux hausses salariales, et, dans la projections de référence, les pensions sont annuellement revalorisées de 0,5 pour-cent (adaptation au bien-être) en termes réels. Ce scénario, fondé sur une interprétation prudente du volet "liaison au bien-être" de la réforme des pensions de 1996, constitue une rupture totale avec dix-sept années (1982-1998) de blocage du plafond salarial en termes réels et d'absence presque complète d'adaptation au bien-être.

Le recul du taux de remplacement s'explique notamment par les évolutions du passé

Le recul du taux de remplacement s'explique notamment par les effets à long terme du décrochage du plafond pendant 17 années, période qui représentera encore près de 40 pour-cent de la carrière d'un nouveau pensionné de 65 ans en 2027!

D'autres facteurs jouent également, comme le vieillissement de la population pensionnée, le recul progressif du nombre de pensions payées au taux ménage (75 pour-cent du salaire de référence) au profit des pensions payées au taux isolé (60 pour-cent du salaire de référence), ou le glissement des professions vers des métiers plus qualifiés, bénéficiant de salaires dépassant le plafond salarial.

B. Sur le taux de remplacement des autres revenus de remplacement

Et pourquoi le taux de remplacement des autres allocations baisse-t-il aussi?

Q.: *Soit, la dynamique de la pension moyenne réserve apparemment des surprises. Mais les allocations de chômage, les prépensions, les indemnités d'invalidité? Pourquoi là aussi une baisse du taux de remplacement, qui passe en moyenne de 31,4 pour-cent à 28,8 pour-cent du salaire brut sur la même période?*

Ici aussi, on a osé des hypothèses similaires

BfP.: Les hypothèses sont délibérément identiques à celles posées dans le régime des pensions des travailleurs salariés, à savoir un relèvement des plafonds en fonction des hausses salariales, et, dans la projection de référence, une adaptation au bien-être des allocations et indemnités de 0,5 pour-cent par an en termes réels. Une telle perspective est beaucoup moins restrictive que la pratique de ces vingt dernières années en la matière. Au vu des intentions politiques récentes, ces hypothèses peuvent même paraître plutôt dépensières!

La baisse des taux de remplacement se ralentit et s'explique par les glissements de qualification

Néanmoins, le taux de remplacement baisse essentiellement à cause du glissement des qualifications qui, à nouveau, fait porter les rémunérations au-delà du plafond salarial retenu pour le calcul de ces indemnités. Mais le taux de remplacement devrait baisser beaucoup plus lentement que ces vingt dernières années, pendant lesquelles de profondes mesures d'économie ont été prises.

C. Sur l'évolution de l'emploi

Est-il réaliste de défendre une hausse du taux d'emploi?

Q.: En posant, dans la projection de référence, l'hypothèse apparemment prudente d'une croissance nulle de l'emploi, vous produisez une projection où le taux d'emploi - par rapport à la population d'âge actif - augmente. Le rapport entre la population pensionnée et l'emploi augmente ainsi moins vite que le rapport entre la population pensionnée et la population d'âge actif, ce qui réduit le coût budgétaire du vieillissement. Or, certaines organisations internationales considèrent qu'à politique inchangée, le taux d'emploi ne varie pas. Vous seriez donc bien optimiste sur ce plan.

BfP.: C'est clair, nous ne partageons pas ici l'analyse des organisations internationales. Tout d'abord, poser l'invariance du taux d'emploi revient à supposer d'une part, l'invariance du taux d'activité, d'autre part, l'invariance du taux de chômage¹.

Certains taux d'activité sont encore en progression

En ce qui concerne les taux d'activité, la Belgique enregistre depuis plusieurs décennies une progression forte des taux féminins d'activité dont le potentiel n'est pas épuisé.

Nos prévisions en la matière se sont d'ailleurs avérées systématiquement trop timides. Bien sûr, les taux de scolarité des plus de 15 ans augmentent, mais nous prévoyons globalement, en moyenne, un accroissement du taux moyen d'activité. Il faut par ailleurs tenir compte des mesures de relèvement de l'âge de la prépension et de l'âge légal de la retraite des femmes.

Une diminution lente du chômage est tout-à-fait logique

En ce qui concerne le chômage, c'est vrai que le taux de chômage² dans notre projection de référence passerait de 14,6 pour-cent de la population active en 1997 à 9,2 pour-cent en 2050. On pourrait en effet objecter qu'une telle réduction ne peut s'opérer qu'à condition de prendre des mesures ambitieuses quant au recyclage, à l'employabilité, etc... Ce serait vrai si une telle réduction devait intervenir brutalement. Mais il ne faut pas oublier que sur une période d'un demi-siècle, cette évolution s'opère sans nécessairement "rappeler" des chômeurs au travail, mais en diminuant les sorties de l'emploi... scénario probable dans un contexte de baisse de l'offre de main-d'oeuvre. Remarquons qu'un scénario où l'emploi est fonction de la population d'âge actif suppose, dans le cas belge, un recul de l'emploi de 0,3 pour-cent par an en moyenne sur une période 2000-2050, avec des taux de chômage et d'inactivité qui resteraient élevés. Ça s'apparente à un scénario catastrophe, pas à un scénario de référence.

Peut-on envisager une reprise d'activité aussi pour les travailleurs plus âgés?

Q.: Mais en ce qui concerne les taux d'activité entre 50 et 65 ans, vous allez jusqu'à supposer une petite reprise des niveaux qui étaient très bas et même en recul depuis une vingtaine d'années.

1. En réalité, l'hypothèse généralement posée est la convergence à long terme vers le N.A.I.R.U. (Non Accelerating Rate of Unemployment) supposé invariant. Mais la valeur estimée du N.A.I.R.U. est le plus souvent proche du taux de chômage observé.
2. Les chiffres de chômage et de population active incorporent les chômeurs complets indemnisés non-demandeurs d'emploi (chômeurs âgés).

Oui, un contexte de diminution du chômage des jeunes et de reprise conjoncturelle peut inverser la tendance actuelle

BfP.: Effectivement. Mais cette baisse avait été largement encouragée par des mesures pour lutter contre le chômage des jeunes et faciliter certaines restructurations. Elle a aussi été nourrie par le contexte de chômage massif. Les mesures récentes (âge de la prépension et de la pension des femmes) vont en sens inverse. Et l'effet de la reprise conjoncturelle 1997-1998 sur le taux d'emploi dans cette classe d'âge illustre le caractère réversible de la situation actuelle.

D. Sur la croissance économique

Une croissance tendancielle de productivité de 2,25 pour cent n'est-elle pas trop élevée?

Q.: Dans la projection de référence, les gains de productivité s'établissent à 2,25 pour-cent par an. Cela paraît élevé. La tendance n'est-elle pas plutôt proche de 2 pour-cent?

C'est la tendance de long terme en Belgique

BfP.: Il est exact qu'une perspective de gains de productivité de 2,25 pour-cent peut paraître un peu forte au vu des observations des dernières années. Mais pour une projection de très long terme, nous avons préféré, comme dans beaucoup d'autres travaux, retenir une tendance de croissance proche de celle observée en Belgique sur une longue période, soit 2,27 pour-cent pour les années 1820 à 1994.

Nos conclusions résistent dans un scénario de croissance plus faible

Remarquons que nous avons réalisé deux variantes macroéconomiques, dont l'une retient l'hypothèse d'une productivité de 1,75 pour-cent; nos conclusions sont suffisamment robustes pour "résister" à ce contexte moins porteur.

Dans le scénario de croissance de la productivité de 2,10 pour-cent et de croissance de l'emploi de 0,15 pour-cent, des pénuries apparaissent au niveau de l'offre de main-d'oeuvre. Ici se pose un problème délicat d'hypothèse quant aux effets d'une telle situation sur le développement des salaires et de la productivité. Dès lors, nous avons préféré traiter le scénario d'emploi croissant avec productivité à 2,1 pour-cent comme une variante.

Le vieillissement ne risque-t-il pas de freiner la croissance économique?

Q.: Mais d'après certains modèles, qui centrent l'analyse sur le lien entre l'âge et le taux d'épargne, le vieillissement entraînerait une forte baisse de l'épargne nationale. Ceci provoquerait un ralentissement de la formation de capital et, partant, de la croissance économique.

Toute quantification en la matière est encore actuellement très spéculative

BfP.: La question du lien entre l'âge et le comportement d'épargne est controversée. Il existe des modèles où le lien entre âge et épargne se présente différemment. Les statistiques belges actuellement disponibles ne corroborent pas l'idée d'une baisse du taux d'épargne avec l'âge.

De plus, dans une petite économie ouverte comme la nôtre, le lien entre épargne et investissement n'est pas évident. Actuellement, notre épargne finance largement la formation de capital à l'étranger. Si le vieillissement entraînait un recul de l'épargne, ce courant pourrait s'inverser sans que nécessairement l'investissement soit affecté.

Cela dit, si l'épargne mondiale devait reculer à causer du vieillissement, il est clair que l'économie belge en serait affectée. Mais l'impact du vieillissement sur la croissance comporte encore bien d'autres interrogations, notamment quant à son effet sur la productivité. Les inflexions du rythme de la croissance économique du fait du vieillissement restent du domaine de l'incertain, et toute quantification en la matière est encore actuellement très spéculative.

E. Sur le scénario budgétaire

Le maintien de la pression fiscale au niveau de 2001 est-il réaliste?

Q.: Même si votre évaluation du coût budgétaire du vieillissement (2 à 3 points de pourcentage du PIB selon le scénario) se situe en-deça des estimations avancées par d'autres études, ce surcroît de dépenses représente 200 à 300 milliards de francs belges par rapport au PIB actuel. Cela peut largement suffire à faire déraiser les finances publiques! Or, le taux d'endettement poursuit sa décrue dans tous vos scénarios, grâce à un surplus primaire hors coût budgétaire du vieillissement qui reste élevé. Votre scénario budgétaire suppose en effet un maintien de la pression fiscale au niveau atteint en 2001 et des dépenses publiques hors prestations sociales grosso modo constantes en pourcentage du PIB. Est-ce vraiment tenable à long terme?

Le scénario du Bureau fédéral du Plan autorise une baisse du surplus primaire, avec création de marges budgétaires pour d'autres usages que la couverture du vieillissement

BfP.: Je serais plus nuancé pour caractériser notre scénario. Il suppose le maintien d'un solde budgétaire nul à long terme... ce qui, compte tenu de la baisse des charges d'intérêt, autorise une baisse du surplus primaire à un rythme qui diffère d'un scénario à l'autre. Dans tous les scénarios cependant, cette baisse "autorisée" est plus rapide que le recul du surplus primaire entraîné par le coût budgétaire du vieillissement à politique inchangée. Autrement dit, notre scénario de solde budgétaire nul est compatible avec le surcroît de dépenses sociales dû au vieillissement, plus l'utilisation des marges budgétaires. Notre scénario de désendettement suppose donc l'utilisation des marges, mais nous nous sommes gardés d'en préciser l'affectation. Il pourrait par exemple s'agir d'une baisse de la pression fiscale ou d'une hausse de l'investissement public en pourcentage du PIB ... dont nous avons d'ailleurs négligé l'effet positif possible sur la croissance.

Le scénario de croissance plus lente ne permettrait pas de dégager des marges substantielles ...

Q.: Bien, ces marges ne sont pas négligeables dans la projection de référence. Mais elles sont très faibles dans le scénario de croissance lente de 1,75 pour-cent. Ce scénario n'est pas compatible, par exemple, avec une baisse significative de la pression fiscale et parafiscale ou un relèvement sensible de l'investissement public.

C'est exact. Cette problématique doit cependant être replacée dans le contexte européen de lutte contre la concurrence fiscale

BfP.: C'est exact. Et il est vrai que dans le contexte institutionnel qui prévaut actuellement au niveau européen et même mondial, la concurrence fiscale est une réalité qui pousse la pression fiscale (et parafiscale) à la baisse. Si les caractéristiques de ce contexte institutionnel venaient à s'accroître, il est possible que l'on ne puisse faire face à la fois au coût budgétaire du vieillissement et à la nécessité de réduire la pression fiscale (et parafiscale) de façon importante. Mais on se situe là, encore une fois, face à des incertitudes énormes, pour ne pas dire, sur le plan européen, à la croisée des chemins. Des progrès paraissent se dessiner au niveau de la lutte contre la concurrence fiscale sur le plan européen. Ces progrès pourraient se préciser, vu l'émergence de l'Union économique et monétaire et les dispositions de coordination des politiques économiques qui l'accompagnent.

Notons aussi que sur le long terme passé, l'accroissement du niveau de vie s'est accompagné d'un accroissement du pourcentage de dépenses collectives et, partant, de la pression des prélèvements obligatoires. Or, les différents scénarios impliquent, selon le cas, un doublement ou un triplement du niveau de vie à l'horizon 2050.

Et est-on prêt à accroître les transferts du pouvoir fédéral à la sécurité sociale?

Q.: Mais si le financement des pensions doit être assuré par la baisse des charges d'intérêt, encore faudra-t-il accroître les transferts du pouvoir fédéral à la sécurité sociale. Et là, c'est un choix politique qui n'a rien d'évident.

La question se pose. Mais le message actuellement véhiculé pose déjà un choix.

BfP.: Evidemment. Nos projections indiquent que ce choix politique est ouvert, pas qu'il s'impose nécessairement. Cela dit, lorsque l'on invoque les effets budgétaires du vieillissement pour faire passer le message politique de la nécessité d'assainir la dette - qui constitue pour l'essentiel une dette publique du pouvoir fédéral -, on fait implicitement un choix.



Tot besluit: De door het Federaal Planbureau opgestelde financiële vooruitzichten 1997-2050 van de sociale zekerheid: gestelde of nog te stellen vragen

Michel ENGLERT
Adviseur bij het Plan,
Verantwoordelijke van de Algemene Directie,
Federaal Planbureau

A. In verband met de vervangingsratio van het werknemerspensioen

Is het niet zo dat de vervangingsratio van de pensioenen overdreven daalt in de projecties?

Q.: In uw basisprojectie stijgen de pensioenuitgaven met 2,6 procentpunten van het BBP tussen 2000 en 2030 waarbij de afhankelijkheidscoëfficiënt, dat het aantal gepensioneerden in verhouding stelt tot de werkgelegenheid, stijgt van 60 procent tot 84 procent. Dat de toename van de uitgaven lager is dan verwacht, wordt verklaard door een dalende vervangingsratio in de pensioenregeling voor werknemers (van 32,5 procent van het brutoloon in 2000 tot 29,5 procent in 2030).

Is een scenario waarin de levensstandaard van de gepensioneerden in die mate daalt ten opzichte van die van de actieve bevolking nog realistisch? Heeft u geen abnormaal restrictieve hypothesen gehanteerd wat de generositeit betreft, terwijl heel wat gelijkaardige studies uitgaan van de redelijker hypothese van een ongewijzigde vervangingsratio?

Deze daling is relatief.

FPB: Eerst en vooral zij vermeld dat de daling waarover u het heeft, relatief is. In absolute waarde zou de koopkracht van het gemiddelde pensioen vermenigvuldigd worden met 1,75 over 30 jaar en met 2,5 over 50 jaar.

De hypothese inzake welvaartsaanpassing komt overeen met een voorzichtige interpretatie van de kaderwet van 1996

Dit gezegd zijnde, wordt de daling van de vervangingsratio in deze vooruitzichten niet verklaard door "abnormaal restrictieve" hypothesen wat de generositeit betreft. Het loonplafond evolueert immers parallel met de loonstijgingen en, in de basisprojectie, worden de pensioenen jaarlijks gerevaloriseerd met 0,5 procent (welvaartsaanpassing) reële verhogingen. Dit scenario steunt op een voorzichtige interpretatie van het artikel "koppeling aan de welvaart" voorzien in de wet van 1996 die de pensioenhervorming regelt, in tegenstelling tot de zeventien jaren (1982-1998) blokkering van het loonplafond in reële termen en enkele keren welvaartsaanpassingen in het begin van de jaren negentig.

De daling van de vervangingsratio wordt vooral verklaard door de ontwikkelingen uit het verleden

De toekomstige daling van de vervangingsratio volgt uit de ontkoppeling van het loonplafond gedurende de voorbije 17 jaar, een periode die in het jaar 2027 nog bijna 40 procent uitmaakt van de loopbaan van een nieuw gepensioneerde van 65 jaar.

Daarnaast spelen nog andere factoren een rol, zoals de vergrijzing van de gepensioneerde bevolking, de geleidelijke achteruitgang van het gezinspensioen (75 procent van het basisloon) ten voordele van het pensioen voor alleenstaande (60 procent van het basisloon) en de verschuiving naar hoger gekwalificeerde beroepen, waardoor een aangroeiend deel van de lonen boven het loonplafond uitstijgt.

B. In verband met de vervangingsratio van de overige vervangingsinkomens

Waarom daalt de vervangingsratio van de overige uitkeringen?

Q.: *De dynamiek van het gemiddelde pensioen houdt blijkbaar verrassingen in. Maar hoe reageren de werkloosheidsuitkeringen, de brugpensioenen, de invaliditeitsuitkeringen? Waarom daalt ook voor die uitkeringen de vervangingsratio, namelijk van gemiddeld 31,4 procent naar 28,8 procent van het brutoloon over dezelfde periode?*

Ook hier heeft men zich aan gelijkaardige hypothesen gewaagd

FPB: De hypothesen zijn bewust gelijk aan die in de pensioenregeling van de werknemers, namelijk een verhoging van de plafonds in functie van de loonstijgingen en, in de basisprojectie, een welvaartsaanpassing van de uitkeringen met jaarlijks 0,5 procent in reële termen. Een dergelijk vooruitzicht is veel genereuzer dan de praktijk van de voorbije twintig jaar. En gelet op de recente politieke intenties, kunnen deze hypothesen zelfs verkwistend lijken!

Dalende vervangingsratio omwille van de verschuiving naar de hogere kwalificaties

De vervangingsratio daalt in dit geval vooral als gevolg van de verschuiving naar hogere kwalificaties waardoor de bezoldigingen opnieuw hoger komen te liggen dan het loonplafond waarmee voor de berekening van deze vergoeding rekening wordt gehouden. De vervangingsratio zou echter veel trager dalen dan de voorbije twintig jaar tijdens dewelke ingrijpende besparingsmaatregelen werden genomen.

C. In verband met de evolutie van de werkgelegenheid

Is het realistisch een stijging van de werkgelegenheidsgraad te verdedigen?

Q.: *Door in de basisprojectie de blijkbaar voorzichtige hypothese van een nulgroei van de werkgelegenheid te hanteren, verkrijgt u een projectie waarin de werkgelegenheidsgraad - ten opzichte van de beroepsbevolking - toeneemt. De verhouding tussen de gepensioneerde bevolking en de werkgelegenheid neemt aldus minder toe dan de verhouding tussen de gepensioneerde bevolking en de beroepsbevolking, waardoor de begrotingskost van de vergrijzing daalt. Sommige internationale organisaties echter zijn van oordeel dat bij gelijkblijvend beleid de werkloosheidsgraad niet schommelt. U zou dus erg optimistisch zijn op dat vlak.*

FPB: Het is duidelijk dat we het hier niet eens zijn met de analyse van de internationale organisaties. Eerst en vooral, stellen dat de werkgelegenheidsgraad niet verandert, komt er op neer te veronderstellen dat zowel de activiteitsgraad als de werkloosheidsgraad niet veranderen¹.

Sommige activiteitsgraden stijgen nog

Wat de activiteitsgraden betreft, noteert België sinds verscheidene decennia een sterke stijging van de vrouwelijke activiteitsgraden waarvan het potentieel nog niet is uitgeput.

Onze vooruitzichten terzake zijn trouwens systematisch te voorzichtig gebleken. De scholingsgraad van diegenen ouder dan 15 jaar stijgt, maar wij voorzien dat de gemiddelde activiteitsgraad in het algemeen zal stijgen. Men moet trouwens rekening houden met de maatregelen inzake de verhoging van de leeftijd voor brugpensioenen en de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen.

Een langzame afname van de werkloosheid is helemaal logisch

Wat de werkloosheid betreft, is het inderdaad zo dat de werkloosheidsgraad¹ in onze projectie daalt van 14,6 procent van de beroepsbevolking in 1997 naar 9,2 procent in 2050. Men zou kunnen tegenwerpen dat een dergelijke daling slechts kan gebeuren op voorwaarde dat er ambitieuze maatregelen worden genomen in verband met vorming en opleiding, inzetbaarheid, enz. Dit zou het geval zijn indien een dergelijke daling zich plots zou voordoen. Men mag echter niet vergeten dat over een periode van een halve eeuw zulke evolutie kan plaats hebben zonder noodzakelijkerwijs werklozen opnieuw aan het werk te zetten, maar door de uittredingen uit de werkgelegenheid te verminderen ... een waarschijnlijk scenario in een context van een kleiner wordend arbeidsaanbod. Merk op dat een scenario waarin de werkgelegenheid afhangt van de bevolking op actieve leeftijd, in het geval van België, een daling van de werkgelegenheid veronderstelt met gemiddeld 0,3 procent per jaar gedurende de periode 2000-2050, met hoge werkloosheidsgraden en inactiviteitsgraden. Dit lijkt meer op een rampscenario en niet op een basisscenario.

Mag men rekening houden met een herneming van de activiteit, ook voor oudere werknemers?

Q.: Wat de activiteitsgraden tussen 50 en 65 jaar betreft, veronderstelt u een klein herstel van de niveaus, die al laag waren en zelfs nog daalden sedert een twintigtal jaren.

Ja, een context van dalende werkloosheid bij jongeren en conjunctuurherstel kan de huidige trend ombuigen.

FPB: Inderdaad. De daling in het verleden is grotendeels het gevolg van maatregelen ter bestrijding van de jongerenwerkloosheid en ter vergemakkelijking van sommige herstructureringen. Zij kwam er ook door de context van massale werkloosheid. De recente maatregelen (brugpensioenleeftijd en pensioenleeftijd voor vrouwen) gaan in de tegenovergestelde richting. De impact van het conjunctuurherstel 1997-1998 op de werkgelegenheidsgraad in deze leeftijdscategorie illustreert het omkeerbare karakter van de huidige situatie.

-
1. In feite is de algemene hypothese dat de werkloosheidsgraad op lange termijn convergeert naar de NAIRU (Non Accelerating Rate of Unemployment) die onveranderd blijft. De geraamde waarde van de NAIRU echter ligt meestal bij de waargenomen werkloosheidsgraad.
 1. De cijfers in verband met de werkloosheid en de beroepsbevolking omvatten de niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde werklozen (oudere werklozen).

D. In verband met de economische groei

Is een trendmatige groei van de productiviteit met 2,25 procent niet te hoog?

Q.: In de basisprojectie bedraagt de productiviteitswinst 2,25 procent per jaar. Dit lijkt veel. Ligt de trend niet dichterbij 2 procent?

Het gaat om de langetermijntrend in België

FPB: Het is juist dat het vooruitzicht van een productiviteitswinst van 2,25 procent nogal sterk kan lijken wanneer men rekening houdt met de waarnemingen van de jongste jaren. Voor een projectie op zeer lange termijn echter hebben we er de voorkeur aan gegeven om, zoals in heel wat andere werken, rekening te houden met een groeitrend die ongeveer dezelfde is als die welke in België over een lange periode werd waargenomen, namelijk 2,27 procent voor de jaren 1920 tot 1994.

Onze besluiten blijven overeind in een scenario van zwakkere groei

We hebben trouwens twee macro-economische varianten gemaakt waarvan er ene rekening houdt met een productiviteit van 1,75 procent; zelfs in deze minder rooskleurige context blijven onze besluiten overeind.

In het scenario met een productiviteitstoename van 2,10 procent en een toenemende werkgelegenheid van 0,15 procent, ontstaat er een schaarste aan arbeidskrachten. Er stelt zich dan een delicaat probleem: welke hypothese moet men maken die rekening houdt met de gevolgen van een dergelijke situatie voor de ontwikkeling van de lonen en de productiviteit. We hebben daarom verkozen dit scenario van toenemende werkgelegenheid en productiviteitsstijging van 2,1 procent als een variant te behandelen.

Zou de vergrijzing de economische groei kunnen afremmen?

Q.: *Volgens sommige modellen, die de analyse toespitsen op het verband tussen de leeftijd en de spaarquote, zou de vergrijzing leiden tot een forse daling van de nationale spaarquote. Deze zou een vertraging veroorzaken van de kapitaalvorming en bijgevolg van de economische groei.*

Momenteel is elke kwantificering terzake nog zeer speculatief

FPB: De vraag in verband met de link tussen de leeftijd en het spaargedrag is controversieel. Er bestaan modellen waarin het verband tussen leeftijd en sparen verschillend is. De momenteel beschikbare Belgische statistieken bevestigen niet de idee van een spaarquote die daalt met de leeftijd.

In een kleine open economie zoals de onze is bovendien de link tussen sparen en investeren niet evident. Momenteel gaat een deel van ons sparen naar de financiering van kapitaalvorming in het buitenland. Indien de vergrijzing een daling in de spaarquote zou veroorzaken, kan de beweging naar het buitenland zich ook omkeren zodat de investeringen niet noodzakelijkerwijs worden beïnvloed.

Indien de mondiale spaarquote zou dalen als gevolg van de vergrijzing, zou de Belgische economie daardoor worden getroffen. De impact van de vergrijzing op de groei roept nog heel wat andere vragen op, met name wat betreft zijn weerslag op de productiviteit. De gevolgen van de vergrijzing op de economische groei blijven onzeker en iedere kwantificering terzake blijft momenteel nog erg speculatief.

E. In verband met het begrotingsscenario

Is het behoud van de belastingdruk op het niveau van 2001 realistisch?

Q.: Ook al ligt uw evaluatie van de begrotingskost van de vergrijzing (2 tot 3 procentpunten van het BBP naargelang van het scenario) lager dan de ramingen in andere studies, zulke toename van de uitgaven vertegenwoordigt toch 200 tot 300 miljard Belgische frank ten opzichte van het huidige BBP. Dit is ruimschoots voldoende om de overheidsfinanciën te doen ontsporen! De schuldratio blijft echter in alle scenario's dalen, dank zij een permanent groot primair overschot zonder begrotingskost van de vergrijzing. Uw begrotingsscenario veronderstelt inderdaad het behoud van de belastingdruk op het niveau van 2001 en overheidsuitgaven zonder sociale uitkeringen die grosso modo constant blijven in procent van het BBP. Is dit echt houdbaar op lange termijn?

Het scenario van het Federaal Planbureau veronderstelt een daling van het primair overschot, met begrotingsmarges voor een ander gebruik dan het opvangen van de vergrijzing

FPB: Ik zou ons scenario meer genuanceerd interpreteren. Het veronderstelt het behoud van een nulsaldobegroting op lange termijn wat, gegeven de daling van de rentelasten, een daling van het primair overschot toelaat in een tempo dat verschilt naargelang het scenario. In alle scenario's echter verloopt deze "toegestane" daling sneller dan de daling van het primair overschot te wijten aan de begrotingskost van de vergrijzing bij ongewijzigd beleid. Anders gezegd, na de financiering van de toegenomen sociale uitgaven te wijten aan de vergrijzing, zijn er in ons scenario van de nulsaldobegroting nog begrotingsmarges. En in ons scenario van schuldafbouw worden die marges niet gebruikt om de schuld te verminderen, maar wel gebruikt, zonder ons te gewagen hun een bestemming te geven. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een daling van de belastingdruk of om een toename van de overheidsinvesteringen in procent van het BBP ... waarvan we trouwens het mogelijk positieve effect op de groei niet in aanmerking hebben genomen.

Zou het scenario met een tragere groei de marges niet sterk kunnen verminderen...

Q.: Goed, in de basisprojectie gaat het om aanzienlijke marges. In het scenario van een trage groei met 1,75 procent zijn zij echter gering. Dit scenario is bijvoorbeeld niet compatibel met een belangrijke daling van de fiscale en parafiscale druk of een gevoelige toename van de overheidsinvesteringen.

Dat is juist. Die problematiek moet ook gesitueerd worden in zijn Europese context van afremming van de fiscale concurrentie

FPB: Het is juist dat in de huidige institutionele context op Europees en zelfs mondiaal niveau de fiscale concurrentie een realiteit is die de fiscale (en parafiscale) druk doet dalen. Nochtans, indien de karakteristieken van deze institutionele context zich nog zouden accentueren, is het mogelijk dat men niet tegelijk het hoofd zal kunnen bieden aan de begrotingskost van de vergrijzing en de noodzaak om de fiscale (en parafiscale) druk aanzienlijk te verminderen. We krijgen hier nogmaals af te rekenen met enorme onzekerheden, en op Europees vlak, zelfs op het kruispunt van keuzemogelijkheden. Wat de strijd tegen de fiscale concurrentie op Europees niveau betreft, lijkt er vooruitgang te worden geboekt. Deze vooruitgang zou kunnen gestalte krijgen binnen het ontstaan van de Economische en Monetaire Unie en de maatregelen inzake coördinatie van de economische beleidsmaatregelen die ermee gepaard gaan.

Noteer dat op de lange termijn in het verleden, de stijging van de levensstandaard gepaard is gegaan met een toenemend percentage van collectieve uitgaven en bijgevolg een toenemende druk van de verplichte heffingen. De verschillende scenario's impliceren, naargelang het geval, een verdubbeling of verdriedubbeling van de levensstandaard tegen 2050.

En is men bereid de overdrachten van de federale Overheid naar de sociale zekerheid te verhogen?

De vraag wordt gesteld. De huidige boodschap bevat reeds een keuze

Q.: Zelfs indien de pensioenen gefinancierd moeten worden door een daling van de rentelasten, dan nog zullen de overdrachten van de federale overheid naar de sociale zekerheid moeten worden opgedreven. En dit is een politieke keuze die allesbehalve evident is.

FPB: Uiteraard. Onze vooruitzichten tonen aan dat zulke politieke keuze open ligt, niet dat zij noodzakelijkerwijs wordt opgelegd. Wanneer men de financiering van de vergrijzing inroept om de politieke boodschap door te geven van de noodzakelijke afbouw van de schuld - die hoofdzakelijk een overheidsschuld is van de federale overheid - is de keuze impliciet al gemaakt.