



REP_REPDIPLBONI10_10608

Federaal Planbureau

Economische analyses en vooruitzichten

Bureau Fédéral du Plan

Analyses et prévisions économiques

Een raming van de budgettaire impact van de afschaffing van de diplomabonificaties in de pensioenregeling van de administratie en het onderwijs

Une estimation des effets budgétaires de la suppression de la bonification pour diplôme dans le régime de pension de l'administration et de l'enseignement

Oktober-October 2013

Avenue des Arts 47-49 – Kunstlaan 47-49
1000 Bruxelles – 1000 Brussel

E-mail: contact@plan.be
<http://www.plan.be>

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut.

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op economisch, sociaal-economisch vlak en op het vlak van leefmilieu. Hiertoe verzamelt en analyseert het FPB gegevens, onderzoekt het aanneembare toekomstscenario's, identificeert het alternatieven, beoordeelt het de gevolgen van beleidsbeslissingen en formuleert het voorstellen.

Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen. Het FPB zorgt voor een ruime verspreiding van zijn werkzaamheden. De resultaten van zijn onderzoek worden ter kennis gebracht van de gemeenschap en dragen zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

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

e-mail: contact@plan.be

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Henri Bogaert

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.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Ecodynamique (trois étoiles) pour sa gestion environnementale.

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

e-mail : contact@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Editeur responsable : Henri Bogaert

Bureau fédéral du Plan

Avenue des Arts 47-49, 1000 Bruxelles

Federaal Planbureau

Kunstlaan 47-49, 1000 Brussel

tel. : +32-2-5077311

fax : +32-2-5077373

e-mail : contact@plan.be

<http://www.plan.be>

Een raming van de budgettaire impact van de afschaffing van de diplomabonificaties in de pensioenregeling van de administratie en het onderwijs

Une estimation des effets budgétaires de la suppression de la bonification pour diplôme dans le régime de pension de l'administration et de l'enseignement

Oktober-October 2013

Christophe Joyeux, Saskia Weemaes

Inhoudstafel - Table des matières

Synthèse	1
Synthese	4
1. Introduction	7
2. Différentes modalités de suppression de la bonification pour diplôme	8
3. Cadre méthodologique	9
3.1. Cadre méthodologique général	9
3.2. Méthodologie retenue afin d'estimer l'ampleur des reports de départ à la retraite induite par la suppression de la bonification pour diplôme	11
3.2.1. Evolution des départs à la retraite par niveau d'études (en l'absence de la réforme des pensions de 2011 et sans réforme de la bonification pour diplôme)	12
3.2.2. Evolution des durées de carrière et participation accrue des femmes au marché du travail (en l'absence de la réforme des pensions de 2011 et sans réforme de la bonification pour diplôme)	13
3.2.3. Evolution des durées de carrière et réforme des pensions de 2011 (sans réforme de la bonification pour diplôme)	15
3.2.4. Durées de carrière et réforme de la bonification pour diplôme	16
4. Effets de la suppression de la bonification pour diplôme sur les dépenses de pension de l'administration et de l'enseignement	19
4.1. Effets sur les effectifs de pensionnés de retraite de l'administration et de l'enseignement	19
4.2. Effets macroéconomiques	20
4.3. Impact op het gemiddeld pensioenbedrag	21
4.3.1. Afbouw diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduurvoorwaarde voor vervroegde pensionering	21
a. Pensioenen van de administratie	21
Tijdens de overgangperiode.....	21
Op lange termijn	22
b. Pensioenen van het onderwijs	22
Tijdens de overgangperiode.....	22
Op lange termijn	23
4.3.2. Afbouw diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduurvoorwaarde voor vervroegde pensionering én de pensioenberekening	24
a. Pensioenen van de administratie	24
b. Pensioenen van het onderwijs	24
4.3.3. Budgettaire impact van de afschaffing van de diplomabonificaties op de pensioenuitgaven	25

Lijst van tabellen - Liste des tableaux

Tableau 1	Principaux effets de scénarios de suppression de la bonification pour diplôme - en comparaison à un scénario sans suppression de cette bonification.....	3
Tabel 2	Voornaamste effecten van de afschaffing van de diplomabonificaties - in vergelijking met een scenario zonder afschaffing van die bonificaties.....	6
Tableau 3	Les principales hypothèses des perspectives du CEV.....	9
Tableau 4	Evolution de la composition par durée de bonification pour diplôme des départs à la retraite.....	13
Tableau 5	Evolution de la distribution des départs à la retraite selon la durée de carrière dans un scénario sans la réforme des pensions de 2011 et sans suppression de la bonification pour diplôme ...	14
Tableau 6	Evolution de la distribution des départs à la retraite selon la durée de carrière dans un scénario AVEC la réforme des pensions de 2011 et un scénario SANS cette réforme (et sans suppression de la bonification pour diplôme).....	15
Tableau 7	Evolution de la distribution des départs à la retraite selon la durée de carrière prise en compte dans le calcul de la pension dans un scénario sans suppression, avec suppression partielle et avec suppression totale de la bonification pour diplôme	17
Tableau 8	Effets de la suppression de la bonification pour diplôme sur les effectifs de pensionnés de retraite par fonction et par sexe (en % des effectifs de pensionnés de retraite par fonction et par sexe dans un scénario sans suppression de la bonification pour diplôme).....	20
Tableau 9	Principaux effets macroéconomiques de la suppression de la bonification pour diplôme - écarts par rapport au scénario de référence	20
Tabel 10	Afschaffing diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduur: impact op het gemiddeld en gemiddeld nieuw pensioenbedrag.....	23
Tabel 11	Afschaffing diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduur én de pensioenberekening: impact op het gemiddeld en gemiddeld nieuw pensioenbedrag.....	25
Tabel 12	Afschaffing diplomabonificaties: impact op de pensioenuitgaven in miljoen euro (prijzen 2013)	27

Synthèse

Dans le régime de pension de la fonction publique, les années d'études postsecondaires sont d'office prises en compte dans la détermination de la durée de carrière et ce, aussi bien au niveau du calcul de la pension de retraite qu'au niveau de l'ouverture du droit au départ anticipé à la retraite. Cette bonification pour diplôme est accordée uniquement si la possession d'un diplôme d'études postsecondaires a constitué une condition pour le recrutement ou pour une promotion ultérieure de l'agent. Elle correspond à la durée minimale des études à effectuer pour l'obtention du diplôme requis. Le présent rapport du Bureau fédéral du Plan propose une évaluation, réalisée à la demande de monsieur le Vice-Premier Ministre et Ministre des Pensions, Alexander De Croo, des conséquences budgétaires d'une suppression partielle (autrement dit ne visant que les conditions de carrière au départ anticipé à la retraite) ou totale (autrement dit visant tant les conditions de carrière au départ anticipé à la retraite que le calcul de la pension) de ce système de bonification pour diplôme. Ces suppressions progressives sont déclinées selon 2 schémas à partir de 2015 : une réduction de la durée d'études prise en compte dans le calcul de la carrière à concurrence de 6 mois par an et une réduction de cette durée à concurrence de 1 an tous les 2 ans. Cette évaluation se limite aux dépenses de pension de l'administration et de l'enseignement.

La suppression progressive de la bonification pour diplôme dans la détermination de la durée de carrière prise en compte pour l'ouverture du droit à la retraite anticipée devrait contraindre un certain nombre de bénéficiaires à reporter leur départ à la retraite. Au-delà de la période transitoire des réformes étudiées, ces reports de départs à la retraite se traduiraient par une réduction d'environ 1% du nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite de l'administration (comparativement à un scénario sans suppression de la bonification pour diplôme) et d'environ 4,5% dans l'enseignement. Ces effets fortement contrastés reflètent des différences importantes entre ces 2 secteurs quant au profil selon le niveau d'études des pensionnés (et de l'emploi). Alors que, dans l'administration, une large majorité (environ 85% en début de période de projection et environ 65% à long terme) des personnes partant à la retraite possèdent au plus un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, ces diplômés représentent une petite minorité dans l'enseignement (entre 5 et 15% des départs à la retraite dans l'enseignement). Notons que l'ampleur de ces reports est supposée identique dans les deux scénarios de suppression de la bonification pour diplôme, vu que les décisions de report de départ à la retraite dans la fonction publique ne sont vraisemblablement que marginalement influencées par des considérations financières et que les carrières effectives seraient à terme considérablement plus longues qu'elles ne le sont actuellement.

Par contre, et par nature, les deux scénarios de suppression de la bonification pour diplôme se différencient fondamentalement quant à leurs effets sur la pension moyenne. Le scénario de suppression partielle de la bonification pour diplôme se traduit par un allongement de la durée moyenne de carrière prise en compte pour le calcul de la pension, c'est-à-dire, dans ce scénario, y compris la durée des études (comparativement à un scénario sans suppression de cette bonification) et, dès lors, par un relèvement de la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires, relèvement amplifié par la prise en compte d'un traitement de référence plus récent et donc plus élevé (dans un contexte de croissance salariale). A l'inverse, le scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme se

traduit par une réduction de la pension moyenne dans la mesure où il se caractérise, malgré des départs à la retraite plus tardifs, par une réduction de la durée de carrière prise en compte dans le calcul de la pension (en d'autres termes, la durée de prolongation de la carrière effective est inférieure en moyenne à la durée des études). A long terme, à mesure que davantage de générations de pensionnés ont été concernées par la suppression de la bonification pour diplôme, les effets sur la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires et sur la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires convergent. Ces effets sont un relèvement de 1% dans l'administration et de 4 % dans l'enseignement de la pension moyenne dans le scénario de suppression partielle de la bonification pour diplôme et un recul respectivement de 1% et de 4% dans ces deux secteurs dans le scénario de suppression totale de cette bonification (comparativement à un scénario où la bonification pour diplôme n'est pas supprimée). Remarquons également que dans le scénario de suppression partielle de la bonification pour diplôme, et de manière plus marquée dans l'enseignement, la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires du régime se réduit au cours de la période transitoire malgré une augmentation de la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires. Ces évolutions contrastées s'expliquent par le poids moins important des pensionnés récemment partis à la retraite (dont la pension est supérieure en moyenne à celle des bénéficiaires plus anciens) au sein de la population pensionnée du régime au cours d'une période transitoire où la durée de bonification pour diplôme est réduite année après année.

En termes de dépenses, les économies réalisées sont maximales au terme de la période transitoire (soit en 2022, année où les modalités de suppression de la bonification pour diplôme adoptent leur forme définitive) dans le scénario de suppression partielle de la bonification pour diplôme (comparativement à un scénario sans suppression de cette bonification). La réduction du nombre de bénéficiaires engendrée par la suppression partielle de la bonification pour diplôme atteint alors son plafond. Par la suite, cette économie s'érode à mesure que davantage de générations de pensionnés auront bénéficié d'une pension plus élevée (que celle dont elles auraient bénéficié dans un scénario sans suppression de cette bonification). A l'inverse, dans le scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme, l'économie réalisée s'amplifie au-delà de la période transitoire à mesure que davantage de générations de pensionnés auront vu leur pension réduite.

Que ce soit dans le scénario de suppression partielle ou dans celui de suppression totale de la bonification pour diplôme, les 2 déclinaisons de phasage de la réforme (à partir de 2015, à concurrence de 6 mois par an ou de 1 an tous les 2 ans) ne se distinguent pour l'essentiel que lors des années impaires de la période transitoire (2015, 2017, 2019 et 2021), années où les modalités de suppression de la bonification pour diplôme diffèrent. En raison de la nature des données utilisées dans le cadre du présent rapport (distributions discrètes – par intervalle de 1 an – des durées de carrière), les différences de résultats entre ces 2 déclinaisons possibles des périodes transitoires des scénarios de suppression de la bonification pour diplôme doivent être interprétées avec une certaine prudence.

**Tableau 1 Principaux effets de scénarios de suppression de la bonification pour diplôme
- en comparaison à un scénario sans suppression de cette bonification**

Suppression à concurrence de ...	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2030	2060
Nombre de pensionnés de retraite (écarts en % du nombre de pensionnés de retraite dans un scénario sans suppression de la bonification pour diplôme)										
Dans un scénario de suppression partielle et dans un scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme										
Administration										
... 6 mois par an	-0,1	} -0,1	-0,1	} -0,3	-0,5	} -0,8	-0,8	} -0,9	-0,9	-0,9
...1 an tous les 2 ans	-0,1		-0,2		-0,6		-0,9			
Enseignement										
... 6 mois par an	-0,3	} -0,7	-1,1	} -2,2	-3,0	} -3,8	-4,1	} -4,4	-4,8	-4,5
...1 an tous les 2 ans	-0,5		-1,5		-3,2		-4,3			
Pension moyenne (pour l'ensemble des bénéficiaires du régime, en % de la pension de retraite moyenne dans un scénario sans suppression de la bonification pour diplôme)										
Dans un scénario de suppression partielle de la bonification pour diplôme										
Administration										
... 6 mois par an	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	100,4	101,1
...1 an tous les 2 ans	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,1	100,4	101,1
Enseignement										
... 6 mois par an	99,9	99,8	99,7	99,4	99,1	99,0	99,1	99,3	101,0	103,6
...1 an tous les 2 ans	99,9	99,8	99,6	99,4	99,1	99,1	99,1	99,3	101,0	103,6
Dans un scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme										
Administration										
... 6 mois par an	99,9	99,8	99,8	99,8	99,6	99,6	99,6	99,6	99,5	99,0
...1 an tous les 2 ans	99,9	99,8	99,8	99,8	99,7	99,6	99,6	99,6	99,4	99,0
Enseignement										
... 6 mois par an	99,9	99,7	99,4	99,0	98,6	98,2	98,1	97,9	97,5	96,4
...1 an tous les 2 ans	99,8	99,6	99,3	98,9	98,5	98,2	98,0	97,9	97,4	96,4
Dépenses* (écarts en millions d'euros par rapport aux dépenses dans un scénario sans suppression de la bonification pour diplôme - prix 2013)										
Dans un scénario de suppression partielle de la bonification pour diplôme										
Administration										
... 6 mois par an	-1	-3	-5	-13	-30	-44	-45	-47	-35	30
...1 an tous les 2 ans	-3	-3	-8	-14	-34	-44	-47	-45	-34	30
Enseignement										
... 6 mois par an	-20	-51	-85	-166	-231	-297	-322	-345	-337	-184
...1 an tous les 2 ans	-35	-50	-112	-166	-253	-295	-338	-340	-332	-184
Dans un scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme										
Administration										
... 6 mois par an	-2	-4	-8	-17	-36	-52	-56	-63	-96	-241
...1 an tous les 2 ans	-4	-5	-11	-19	-40	-54	-59	-63	-96	-241
Enseignement										
... 6 mois par an	-23	-59	-101	-190	-266	-348	-393	-438	-667	-1547
...1 an tous les 2 ans	-40	-61	-131	-195	-292	-351	-413	-440	-668	-1547

* Selon une définition de la masse de pensions issue de la Comptabilité Nationale dont la couverture est plus large que celle du SdPSP.

Synthese

In de pensioenregeling van de overheidssector worden de postsecundaire studiejaren in aanmerking genomen bij de bepaling van de loopbaanduur, en dit zowel op het niveau van de pensioenberekening als om het recht te openen op vervroegd rustpensioen. Die diplomabonificaties worden enkel toegekend indien een postsecundair diploma vereist is bij aanwerving of bij een latere promotie van de ambtenaar. De bonificaties komen overeen met de minimale studieduur die nodig is om het vereiste diploma te verkrijgen. Het voorliggende rapport van het Federaal Planbureau evalueert, op vraag van de heer Vice-Eerste Minister en Minister van Pensioenen, Alexander De Croo, de budgettaire gevolgen van een gedeeltelijke afschaffing (enkel gericht op de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd rustpensioen) of een totale afschaffing (zowel gericht op de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd rustpensioen als op de pensioenberekening) van dit diplomabonificatiesysteem. Die geleidelijke afschaffingen zijn uitgetekend volgens twee schema's vanaf 2015: een vermindering van de studieduur die in aanmerking genomen wordt voor de loopbaanduurberekening met 6 maand per jaar en een vermindering van die duur met 1 jaar per 2 jaren. Deze evaluatie beperkt zich tot de pensioenuitgaven van de administratie en het onderwijs.

De geleidelijke afschaffing van de diplomabonificatie in de bepaling van de loopbaanduur die in aanmerking komt om recht te hebben op vervroegd rustpensioen zou een aantal begunstigen dwingen om hun pensionering uit te stellen. Na de overgangperiode van de bestudeerde hervormingen vertaalt het pensioenuitstel zich in een vermindering met 1% van het aantal rechthebbenden op een rustpensioen van de administratie (in vergelijking met een scenario zonder afschaffing van de diplomabonificatie) en met ongeveer 4,5% in het onderwijs. Deze sterk uiteenlopende effecten weerspiegelen belangrijke verschillen tussen deze twee sectoren wat het profiel volgens studieniveau van gepensioneerden (en van de werkgelegenheid) betreft. Terwijl in de administratie een grote meerderheid (ongeveer 85% in het begin van de projectieperiode en ongeveer 65% op lange termijn) van de personen die op pensioen gaan ten hoogste een diploma secundair onderwijs bezitten, vertegenwoordigt die groep een kleine minderheid in het onderwijs (tussen 5 en 15% van de pensioneringen in het onderwijs). Merk op dat de omvang van het uitstel identiek verondersteld wordt in beide scenario's inzake afschaffing van de diplomabonificaties omdat de beslissing om de pensionering uit te stellen in de overheidssector hoogstwaarschijnlijk slechts marginaal wordt beïnvloed door financiële overwegingen en de effectieve loopbanen op termijn aanzienlijk langer zullen zijn dan nu het geval is.

De twee scenario's inzake de afschaffing van de diplomabonificaties daarentegen verschillen fundamenteel wat hun effecten op het gemiddeld pensioen betreft. De gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties vertaalt zich in een verlenging van de gemiddelde loopbaanduur die in aanmerking genomen wordt voor de pensioenberekening, in dit scenario betekent dat de studieduur inbegrepen (in vergelijking met een scenario zonder afschaffing van die bonificatie) en, bijgevolg in een verhoging van het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden, dat bovendien wordt versterkt door een recentere en dus hogere referentiewedde (in een context van loongroei). Het scenario van totale afschaffing van de diplomabonificaties vertaalt zich daarentegen in een vermindering van het gemiddeld pensioenbedrag, gekenmerkt door een vermindering van de

loopbaanduur die in aanmerking komt bij de pensioenberekening (met andere woorden is de verlenging van de effectieve loopbaanduur kleiner dan de gemiddelde studieduur), ondanks het feit dat men later met pensioen gaat. Op lange termijn zullen, naarmate steeds meer generaties gepensioneerden getroffen worden door de afschaffing van de diplomabonificaties, de effecten op het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden en op het gemiddeld pensioenbedrag van alle gepensioneerden convergeren. Die effecten zijn een verhoging met 1% van het gemiddeld pensioenbedrag in de administratie en met 4% in het onderwijs in het scenario van gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties en een vermindering met 1% en 4% in die twee sectoren in het scenario van volledige afschaffing van de bonificaties (in vergelijking met een scenario waar de diplomabonificaties niet werden geschrapt). Merk ook op dat in het scenario van gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties, en meer uitgesproken in het onderwijs, het gemiddeld pensioenbedrag van het totaal aantal begunstigden van de regeling afneemt tijdens de overgangperiode, ondanks een toename van het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuwe begunstigden. Deze tegengestelde ontwikkelingen worden verklaard door het geringer gewicht van de recent gepensioneerden (waarvan het pensioenbedrag gemiddeld hoger is dan dat van de al langer begunstigden) in de gepenseerde populatie van de regeling gedurende een overgangperiode waarin de duur van de diplomabonificaties jaar na jaar wordt verminderd.

Wat de uitgaven betreft is de gerealiseerde besparing in het scenario van de gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties maximaal (in vergelijking met een scenario zonder afschaffing van die bonificaties) op het einde van de overgangperiode (in 2022, het jaar waarin de modaliteiten van de afschaffing van de diplomabonificaties hun definitieve vorm aannemen). De vermindering van het aantal begunstigden veroorzaakt door de gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties bereikt dan zijn hoogtepunt. Vervolgens erodeert die besparing in de mate dat steeds meer generaties gepensioneerden zullen genieten van een hoger pensioen (dan dat zij zouden genieten hebben in een scenario zonder afschaffing van die bonificaties). In het scenario van de volledige afschaffing van de diplomabonificaties daarentegen, wordt de besparing versterkt na de overgangperiode omdat steeds meer generaties gepensioneerden hun pensioen verminderd zullen zien.

Of het nu in het scenario van gedeeltelijke afschaffing is of in dat van volledige afschaffing van de diplomabonificaties, de twee faseringsmodaliteiten van de hervorming (vanaf 2015, ten belope van 6 maand per jaar of van 1 jaar elke 2 jaren) onderscheiden zich voornamelijk enkel op de oneven jaren van de overgangperiode (2015, 2017, 2019 en 2021), de jaren waarin de modaliteiten van de afschaffing van de diplomabonificaties verschillen. Omwille van de aard van de gebruikte gegevens in het kader van dit rapport (discrete verdeling – per interval van 1 jaar – van de loopbaanduren) moeten de verschillen tussen de resultaten van de twee mogelijke modaliteiten gedurende de overgangperiode in de scenario's van de afschaffing van de diplomabonificaties, geïnterpreteerd worden met een zekere voorzichtigheid.

**Tabel 2 Voornaamste effecten van de afschaffing van de diplomabonificaties
- in vergelijking met een scenario zonder afschaffing van die bonificaties**

Afschaffing ten belope van ...	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2030	2060
Aantal rustgepensioneerden (afwijking in % van het aantal rustgepensioneerden in een scenario zonder afschaffing van diplomabonificaties)										
In een scenario van gedeeltelijke afschaffing en in een scenario van volledige afschaffing van diplomabonificaties										
Administratie										
... 6 maand per jaar	-0,1		-0,1		-0,5		-0,8			
...1 jaar per 2 jaren	-0,1	} -0,1	-0,2	} -0,3	-0,6	} -0,8	-0,9	} -0,9	-0,9	-0,9
Onderwijs										
... 6 maand per jaar	-0,3		-1,1		-3,0		-4,1			
...1 jaar per 2 jaren	-0,5	} -0,7	-1,5	} -2,2	-3,2	} -3,8	-4,3	} -4,4	-4,8	-4,5
Gemiddeld pensioen (voor het totaal aantal begunstigen van de regeling, in % van het gemiddeld rustpensioen in een scenario zonder afschaffing van diplomabonificaties)										
In een scenario van gedeeltelijke afschaffing van diplomabonificaties										
Administratie										
... 6 maand per jaar	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	100,4	101,1
...1 jaar per 2 jaren	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,1	100,4	101,1
Onderwijs										
... 6 maand per jaar	99,9	99,8	99,7	99,4	99,1	99,0	99,1	99,3	101,0	103,6
...1 jaar per 2 jaren	99,9	99,8	99,6	99,4	99,1	99,1	99,1	99,3	101,0	103,6
In een scenario van volledige afschaffing van diplomabonificaties										
Administratie										
... 6 maand per jaar	99,9	99,8	99,8	99,8	99,6	99,6	99,6	99,6	99,5	99,0
...1 jaar per 2 jaren	99,9	99,8	99,8	99,8	99,7	99,6	99,6	99,6	99,4	99,0
Onderwijs										
... 6 maand per jaar	99,9	99,7	99,4	99,0	98,6	98,2	98,1	97,9	97,5	96,4
...1 jaar per 2 jaren	99,8	99,6	99,3	98,9	98,5	98,2	98,0	97,9	97,4	96,4
Uitgaven* (afwijking in miljoen euro ten opzichte van de uitgaven in een scenario zonder afschaffing van diplomabonificaties - prijzen 2013)										
In een scenario van gedeeltelijke afschaffing van diplomabonificaties										
Administratie										
... 6 maand per jaar	-1	-3	-5	-13	-30	-44	-45	-47	-35	30
...1 jaar per 2 jaren	-3	-3	-8	-14	-34	-44	-47	-45	-34	30
Onderwijs										
... 6 maand per jaar	-20	-51	-85	-166	-231	-297	-322	-345	-337	-184
...1 jaar per 2 jaren	-35	-50	-112	-166	-253	-295	-338	-340	-332	-184
In een scenario van volledige afschaffing van diplomabonificaties										
Administratie										
... 6 maand per jaar	-2	-4	-8	-17	-36	-52	-56	-63	-96	-241
...1 jaar per 2 jaren	-4	-5	-11	-19	-40	-54	-59	-63	-96	-241
Onderwijs										
... 6 maand per jaar	-23	-59	-101	-190	-266	-348	-393	-438	-667	-1547
...1 jaar per 2 jaren	-40	-61	-131	-195	-292	-351	-413	-440	-668	-1547

* Volgens de definitie van de pensioenmassa van de Nationale Rekeningen, wat ruimer is dan de pensioenmassa beheerd door de PDOS.

1. Introduction

Dans le régime de pension de la fonction publique, les années d'études postsecondaires sont d'office prises en compte dans la détermination de la durée de carrière et ce, aussi bien au niveau du calcul de la pension de retraite qu'au niveau de l'ouverture du droit au départ anticipé à la retraite. Cette bonification pour diplôme est accordée uniquement si la possession d'un diplôme d'études postsecondaires a constitué une condition pour le recrutement ou pour une promotion ultérieure de l'agent. Elle correspond à la durée minimale des études à effectuer pour l'obtention du diplôme requis.

A la demande de monsieur le Vice-Premier Ministre et Ministre des Pensions, Alexander De Croo, le Bureau fédéral du Plan a évalué les conséquences budgétaires d'une suppression partielle (autrement dit ne visant que les conditions de carrière au départ anticipé à la retraite) ou totale (autrement dit visant tant les conditions de carrière au départ anticipé à la retraite que le calcul de la pension) de ce système de bonification pour diplôme. Ces estimations font l'objet du présent rapport.

Les propositions de suppression de la bonification pour diplôme sont exposées dans la première partie de ce rapport. Ensuite, sont présentées la méthodologie et les hypothèses retenues afin d'évaluer l'impact budgétaire de ces diverses propositions. La dernière partie présente une estimation des effets des mesures proposées sur les effectifs de bénéficiaires d'une pension de retraite, la pension moyenne et les dépenses de pension dans l'administration et l'enseignement. Les effets macroéconomiques (en termes de population active et d'emploi) de ces propositions y sont également évoqués.

2. Différentes modalités de suppression de la bonification pour diplôme

De voorgestelde maatregelen over de geleidelijke afschaffing van de diplomabonificaties zijn volgens vier mogelijkheden geformuleerd. In de vier scenario's gaat de maatregel in vanaf het jaar 2015.

Twee scenario's behandelen de afschaffing van de diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduur die in aanmerking wordt genomen voor de toegankelijkheid tot vervroegde pensionering (scenario 1 en 2). We spreken over de "gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties". De andere twee scenario's schaffen de diplomabonificaties af zowel voor de loopbaandurberekening als voor de pensioenberekening (scenario 3 en 4). In dit geval spreken we over de "volledige afschaffing van de diplomabonificaties".

Scenario 1 behandelt de geleidelijke afschaffing van de diplomabonificaties met 6 maand per kalenderjaar voor de berekening van de loopbaanduur met gevolgen op de toegankelijkheid tot vervroegde pensionering. In 2015 worden de diplomabonificaties met 6 maand verminderd, in 2016 met 1 jaar, in 2017 met anderhalf jaar,.... in 2022 met 4 jaar en eventueel overige diplomabonificaties. Vanaf 2023 wordt geen enkele diplomabonificatie meer toegekend voor de berekening van de loopbaanduur en is de maatregel op kruissnelheid. In dit scenario worden de diplomabonificaties wel nog meegerekend in de pensioenberekening.

Scenario 2 zal, zoals in scenario 1, de diplomabonificaties geleidelijk afbouwen met 1 jaar per 2 kalenderjaren, dus -1 jaar in 2015 en 2016, -2 jaar in 2017 en 2018,...., -4 jaar (en overige) in 2022. Ook hier geldt de afschaffing van de diplomabonificaties niet voor de pensioenberekening.

In scenario 3 wordt scenario 1 (afbouw met 6 maand per kalenderjaar) gecombineerd met eenzelfde afschaffing in de pensioenberekening. Scenario 4 doet dat in combinatie met scenario 2 (afbouw met 1 jaar per 2 kalenderjaren) met eenzelfde afschaffing in de pensioenberekening.

Vanaf 2023 wordt geen enkele diplomabonificatie meer toegekend, noch voor de berekening van de loopbaanduur (scenario's 1 en 2), noch voor de pensioenberekening (scenario's 3 en 4), en is de maatregel op kruissnelheid.

Om technische redenen zijn de simulaties enkel uitgevoerd voor de pensioenen van de administratie (exclusief de pensioenen van de politie) en voor de pensioenen van het onderwijs. Uit de administratieve simulatie van de Pensioendienst voor de Overheidspensioenen (PDOS) blijkt bovendien dat de maatregelen geen/nauwelijks impact hebben op de loopbaanduur van de bijzondere korpsen (leger en politie) en slechts een marginale impact op hun pensioenberekening.

3. Cadre méthodologique

3.1. Cadre méthodologique général

Dans le cadre de la présente évaluation, le Bureau fédéral du Plan s'est basé sur la projection de référence de juillet 2013 du Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement¹ (CEV). Les principales hypothèses retenues par le CEV en matière démographique, socio-économique, macroéconomique et de politique sociale sont présentées dans le tableau 3.

Tableau 3 Les principales hypothèses des perspectives du CEV

Hypothèses démographiques à partir de 2012 (« Perspectives de population 2012-2060 »)			
	2012	2030	2060
Taux de fécondité	1,81	1,82	1,81
Espérance de vie à la naissance : hommes	78,5	81,9	86,7
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,7	85,7	89,1
Solde migratoire en milliers	55,8	17,4	19,0
Hypothèses socio-économiques			
Taux de scolarité	Maintenu au niveau des observations les plus récentes pour les moins de 15 ans et fonction de l'évolution du taux d'activité pour les 15 ans et plus		
Taux d'activité et passage du statut d'actif vers statut d'invalidé, de chômeur avec complément d'entreprise et de pensionné	Modélisation qui applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à l'autre, par sexe et classe d'âge, et qui tient compte des effets des réformes déjà décidées		
Hypothèses macroéconomiques			
A moyen terme : de 2013 à 2018	A long terme		
Selon les « Perspectives économiques 2013-2018 » du BFP où :		Scénario de référence	
Croissance de la productivité par travailleur entre 2013 et 2018 : 0,9% par an	Croissance annuelle de la productivité par travailleur et du salaire par actif occupé	1,50% à partir de 2030	
Taux de chômage ^a en 2018 : 11,7%	Taux de chômage structurel ^a de long terme	8,0% à partir de 2035	
Taux d'emploi ^b en 2018 : 65,2%			
Hypothèses de politique sociale			
2013-2014	A partir de 2015 : calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être		
Législation en place (mesures des partenaires sociaux et du gouvernement)	Plafond salarial	1,25%	
	Droit minimum par année de carrière	1,25%	
	Prestations non forfaitaires (régime général) ^c	0,50%	
	Prestations forfaitaires et minima	1,00%	

a. Selon le concept administratif au sens large, y compris les chômeurs âgés avec la dispense maximale.

b. Emploi total en % de la population d'âge actif (15-64 ans)

c. Dans le régime des pensions du secteur public, l'adaptation au bien-être (en d'autres termes la péréquation) présente, sur la base de l'écart observé historiquement, un découplage d'environ 0,5% par rapport à la hausse salariale.

Les **hypothèses démographiques** se rapportent à la fécondité, à l'espérance de vie et au solde migratoire. La projection de long terme du CEV de juillet 2013 est basée sur les « Perspectives de

¹ Conseil supérieur des finances, Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, juillet 2013

population 2012-2060 »². Dans ces perspectives, le coefficient de dépendance des âgés, ou le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et les personnes d'âge actif (de 15 à 64 ans), croît de 66% entre 2012 et 2060 : il passe de 26,8 en 2012 à 44,4 en 2060.

Les **hypothèses socio-économiques** permettent de répartir la population en catégories socio-économiques pertinentes pour la projection des dépenses sociales (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales). Elles s'inscrivent dans un contexte législatif et institutionnel inchangé, intégrant les mesures déjà décidées pour les prochaines années.

Les principales **hypothèses macroéconomiques** permettent de déterminer la croissance économique : elles concernent l'évolution du marché du travail et la croissance de la productivité par travailleur. A moyen terme, la projection macroéconomique est basée sur les « Perspectives économiques 2013-2018 » réalisées par le Bureau fédéral du Plan en mai 2013, à l'aide du modèle macro-sectoriel HERMES. Dans ce modèle, l'évolution de l'emploi est principalement menée par la demande. Après une dégradation de la croissance économique en 2012 (-0,2%), les perspectives de moyen terme dégagent une croissance économique de 1,6% par an entre 2013 et 2018, une croissance annuelle des salaires, des traitements et des revenus des indépendants de 1,3%, une croissance de l'emploi total de 0,7% par an et des gains annuels de productivité de 0,9%.

A partir de 2019, les gains de productivité rejoignent progressivement leur rythme de croissance à long terme, supposé de 1,5% par an. Celui-ci n'est atteint qu'au courant des années 2030. Sur l'ensemble de la période de projection, entre 2012-2060, les gains annuels de productivité s'établissent à 1,3%. Il est communément accepté qu'à long terme, l'évolution de l'offre de travail (la population active) détermine l'évolution de l'emploi. La première est elle-même déterminée par la population d'âge actif et l'évolution des taux d'activité. Sous l'hypothèse d'un taux de chômage structurel de long terme de 8%, atteint en 2035, le taux d'emploi total (l'emploi total exprimé en pourcentage de la population de 15 à 64 ans) progresse de 65,2% en 2018 à 68,1% en 2060, soit une augmentation de 2,9 points de pourcentage. Signalons qu'aucune restriction de la croissance de l'emploi public n'est imposée à long terme (l'emploi de l'administration suit l'évolution de la population active et l'emploi de l'enseignement l'évolution de la population scolaire). Sur l'ensemble de la période de projection, la croissance économique s'établit en moyenne à 1,5% par an.

Les **hypothèses de politique sociale** ont trait aux revalorisations des allocations sociales en termes réels (au-delà de leur adaptation à l'évolution des prix), dans les régimes salarié, indépendant et d'assistance sociale. Ces adaptations au bien-être sont régies par un mécanisme structurel, consigné dans le pacte de solidarité entre les générations de décembre 2005. En 2013 et 2014, la projection intègre l'ensemble des mesures de liaison au bien-être décidées par le gouvernement (pour ces deux années, l'enveloppe réservée à ces adaptations a été réduite de 40% dans les régimes salarié et indépendant). A partir de 2015, les prestations sociales sont revalorisées selon les paramètres utilisés pour le calcul des enveloppes disponibles prévues par le pacte de solidarité entre les générations, dans l'ensemble des branches du régime salarié, du régime indépendant et des régimes d'assistance sociale. Dans la fonction publique, les pensions sont soumises à la péréquation. Elle présente, sur base de l'écart observé historiquement, un découplage d'environ 0,5% par rapport à la hausse salariale.

² DGSIE, BFP, "Perspectives de population 2012-2060", BFP, Série Perspectives, mai 2013

Le scénario de référence du présent rapport correspond, à une adaptation marginale près, au scénario de référence du CEV (voir section 3.2.3.).

3.2. Méthodologie retenue afin d'estimer l'ampleur des reports de départ à la retraite induite par la suppression de la bonification pour diplôme

La suppression de la bonification pour diplôme contraindra certains travailleurs de la fonction publique à reporter leur départ à la retraite. Afin d'évaluer l'ampleur de ces reports, le Bureau du Plan s'est appuyé sur des statistiques, fournies par le Service des Pensions du Secteur Public (SdPSP), relatives à la ventilation des nouveaux bénéficiaires de pension par sexe, âge d'entrée, durée de carrière et durée de la bonification pour diplôme. Ces statistiques sont en outre distinguées par fonction de l'Etat, à savoir les pensionnés issus de l'enseignement et ceux ayant eu une carrière dans l'administration. Cette distinction est importante dans la mesure où la condition de carrière pour un départ anticipé diffère selon le tantième applicable au calcul de la pension (plus favorable dans l'enseignement) et où le profil de qualification des pensionnés (et de l'emploi) est fortement différent dans ces deux secteurs (premier volet du tableau 4).

Ces distributions permettent de déterminer, par âge d'entrée et pour chacun des niveaux d'études et secteurs concernés, le nombre de personnes qui, si la bonification pour diplôme n'était pas d'application dans la détermination de la condition de carrière pour un départ anticipé, seraient contraintes de reporter leur entrée en pension. Ces distributions permettent également de déterminer de combien d'années ces personnes auraient été contraintes de reporter leur départ à la retraite.

Vu la réforme des pensions et vu l'horizon de long terme des évaluations réalisées dans le présent rapport, il est nécessaire de s'interroger sur l'évolution future de ces distributions des entrées en pension par durée de carrière et par niveau d'études (dans un premier temps, en l'absence de réforme de la bonification pour diplôme). Les hypothèses en la matière ont été posées en trois étapes.

Les futures générations de pensionnés auront étudié davantage que les générations actuelles. La première question qui se pose est de savoir comment pourrait évoluer la composition selon le niveau d'études des futures générations de pensionnés. Quelle pourrait être dans les années à venir la part des (nouveaux) pensionnés ne bénéficiant pas de bonification pour diplôme (n'ayant pas de diplôme de l'enseignement supérieur), celle bénéficiant de 3 années de bonification pour diplôme, ...? Des scénarios, distincts par sexe et fonction de l'Etat, ont été retenus en matière d'évolution de la ventilation par niveau d'études (ou durée de la bonification pour diplôme) des départs à la retraite (première section).

La participation accrue des femmes au marché du travail devrait engendrer une modification des profils de durée de carrière des futures générations de femmes pensionnées (à niveau d'études donné). La deuxième question qui se pose est de savoir comment, pour chaque niveau d'études (ou durée de bonification pour diplôme), la distribution des entrées par durée de carrière des femmes pourrait évoluer. Cette question est traitée dans la seconde section.

La réforme des pensions de 2011, en relevant les conditions d'âge et de carrière au départ anticipé à la retraite, devrait également engendrer une modification des profils de durée de carrière des futures

générations féminines et masculines de pensionnés (à niveau d'études donné). La troisième question qui se pose est de savoir comment, pour chaque niveau d'études (ou durée de bonification pour diplôme), la distribution des entrées par durée de carrière des hommes et des femmes pourrait être modifiée suite à la réforme des pensions? Une réponse à cette question est présentée dans la troisième section.

Ces trois étapes permettent d'aboutir à des distributions selon la durée de carrière des entrées en pension par sexe, âge d'entrée, durée de la bonification pour diplôme et fonction évoluant dans le temps en raison de l'allongement de la durée de carrière des femmes et de la réforme des pensions de 2011. Elles permettent d'évaluer, les reports de départ à la retraite qu'engendrerait une suppression de la bonification pour diplôme ainsi que la durée de ces reports. Ainsi un pensionné de l'administration ayant une carrière de 42 ans dont 4 années de bonification pour diplôme et qui serait parti à la retraite à 60 ans en l'absence de révision du système de bonification pour diplôme serait contraint de reporter son départ à la retraite de 2 ans, partant à la retraite à 62 ans avec une carrière de 40 ans sans bonification pour diplôme³. Les effets en termes de reports de départ à la retraite de la suppression partielle (en matière de départ anticipé à la retraite) ou totale (en matière de départ anticipé à la retraite et en matière de calcul de la pension) sont traités dans la quatrième section.

3.2.1. Evolution des départs à la retraite par niveau d'études (en l'absence de la réforme des pensions de 2011 et sans réforme de la bonification pour diplôme)

L'évolution de la ventilation par niveau d'études des entrées en pension est censée reproduire la ventilation contemporaine de l'emploi par tranche d'âges, niveau d'études et secteur⁴. Ainsi par exemple dans le secteur de l'enseignement, dans la mesure où le poids des travailleurs ayant au plus un diplôme de l'enseignement supérieur secondaire est deux fois moins important dans la tranche d'âges 30-34 ans que dans la tranche d'âges 50-54 ans, l'hypothèse est faite que la part des pensionnés ne bénéficiant pas de bonification pour diplôme est réduit de moitié à long terme (à l'horizon 2035), passant par exemple pour les hommes d'un peu moins de 15 à un peu plus de 7% (tableau 4). Un principe identique est appliqué pour l'administration. Il se traduit par une réduction de 25% à long terme du poids des pensionnés sans bonification pour diplôme.

En outre, pour l'enseignement, est retenue une hypothèse de convergence entre la part des pensionnés bénéficiant de 2 à 3 années de bonification pour diplôme (diplômés de l'enseignement supérieur de type court) et la part de ceux bénéficiant de 4 années de bonification (diplômés de l'enseignement supérieur de type long). Cette hypothèse de convergence est retenue dans la mesure où les statistiques d'emploi d'Eurostat indique pour un passé récent (2004 à 2006) un nombre approximativement égal d'enseignants dans les niveaux d'enseignement inférieur (jusqu'au secondaire inférieur) et supérieurs (à partir du secondaire supérieur) en Belgique. Cette convergence s'applique aux pensionnés de l'enseignement sans distinction de sexe. Une certaine sur-représentativité des femmes dans

³ Est envisagée dans cet exemple une année postérieure à celles des période transitoires de la réforme des pension de 2011 et de la réforme de la bonification pour diplôme.

⁴ Base de données "Evaluation qualitative de l'emploi", disponible sur le site internet du Bureau fédéral du plan http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=fr&TM=30&IS=60&DB=HOOFDEN&ID=23 développée selon une méthodologie décrite dans: Federaal Planbureau (2007), *Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België*, een SAM aanpak voor de periode 1999-2005, Working Paper 2-07.

l'enseignement des niveaux inférieurs est toutefois maintenue à long terme. En ce qui concerne l'administration, la réduction (d'un peu plus de 20 points de pourcentage) de la part des pensionnés ne bénéficiant pas de bonification pour diplôme est supposée se concrétiser pour moitié (d'un peu plus de 10 points de pourcentage) par une augmentation du poids des pensionnés bénéficiant de 2 à 3 années de bonification pour diplôme et pour moitié par une augmentation du poids des pensionnés en bénéficiant de 4 et plus.

Tableau 4 Evolution de la composition par durée de bonification pour diplôme des départs à la retraite
en %

	Durée de la bonification pour diplôme		
	0 à 1 an	2 à 3 ans	4 ans et plus
I. En 2012			
Administration			
Femmes	84	11	5
Hommes	87	6	7
Enseignement			
Femmes	7	75	18
Hommes	15	53	32
II. A long terme			
Administration			
Femmes	63	22	15
Hommes	65	17	17
Enseignement			
Femmes	4	53	43
Hommes	7	42	51
Ecart (II.-I.)			
Administration			
Femmes	-21	10	10
Hommes	-22	11	11
Enseignement			
Femmes	-4	-22	26
Hommes	-7	-11	18

3.2.2. Evolution des durées de carrière et participation accrue des femmes au marché du travail (en l'absence de la réforme des pensions de 2011 et sans réforme de la bonification pour diplôme)

Selon les statistiques du SdPSP, la durée de carrière des femmes parties à la retraite était, en 2012, inférieure d'un peu plus de 3 ans à celle des hommes dans l'administration et d'un peu plus de 4 ans à celle des hommes dans l'enseignement (tableau 5). La participation accrue des femmes au marché du travail et le moindre morcellement de leur carrière devrait réduire à l'avenir cet écart. L'hypothèse de convergence retenue dans le présent rapport est identique à celle posée par le CEV dans son rapport annuel de 2011⁵, à savoir, pour la fonction publique, une réduction de moitié de l'écart initial en termes

⁵ p. 49 et suivantes.

de durée de carrière entre hommes et femmes. Cette convergence relative des durées moyennes de carrière féminines vers les durées moyennes de carrière masculines repose sur une forte réduction des carrières courtes (de moins de 38 ans, dont le poids baisse de 14 points de pourcentage entre 2012 et 2035 dans l'administration, de 20 points de pourcentage dans l'enseignement) compensée par un accroissement du poids des carrières moyennes et longues. Remarquons que dans la mesure où la réduction de la durée effective de carrière des hommes retenue par le CEV est imputable à une prolongation des études, les distributions des durées de carrière par niveau d'études sont maintenues constantes en projection dans le présent rapport. La durée de carrière moyenne des hommes se modifie quelque peu à long terme en raison de l'évolution de la composition de la population pensionnée par niveau d'études (voir section précédente).

Tableau 5 Evolution de la distribution des départs à la retraite selon la durée de carrière dans un scénario sans la réforme des pensions de 2011 et sans suppression de la bonification pour diplôme

	Distribution (en %)			Durée moyenne
	37 ans et moins	38-42 ans	43 ans et plus	
I. En 2012				
Administration				
Hommes	24,9	54,2	20,8	38,2
Femmes	46,5	42,6	10,9	34,9
<i>Ecart hommes/femmes</i>	-21,6	11,7	9,9	3,3
Enseignement				
Hommes	23,7	63,3	13,0	38,1
Femmes	63,9	35,0	1,1	33,9
<i>Ecart hommes/femmes</i>	-40,2	28,3	11,9	4,2
II. A long terme				
Administration				
Hommes	25,5	48,7	25,9	38,3
Femmes	32,6	49,9	17,5	36,8
<i>Ecart hommes/femmes</i>	-7,1	-1,2	8,3	1,5
Enseignement				
Hommes	24,9	58,4	16,7	38,2
Femmes	44,0	51,2	4,8	36,1
<i>Ecart hommes/femmes</i>	-19,1	7,2	11,9	2,0
Ecart 2060-2012 (II.-I.)				
Administration				
Hommes	0,5	-5,6	5,1	0,1
Femmes	-14,0	7,3	6,7	1,9
Enseignement				
Hommes	1,2	-4,9	3,7	0,1
Femmes	-19,9	16,2	3,7	2,3

3.2.3. Evolution des durées de carrière et réforme des pensions de 2011 (sans réforme de la bonification pour diplôme)

La réforme des pensions de 2011 engendrera également des modifications dans la structure des départs à la retraite par âge et par durée de carrière. Les effets de la réforme des pensions sont évalués par application aux distributions d'entrée en pension obtenues à l'étape précédente des conditions de carrière à la retraite anticipée introduites par la réforme.

Tableau 6 Evolution de la distribution des départs à la retraite selon la durée de carrière dans un scénario AVEC la réforme des pensions de 2011 et un scénario SANS cette réforme (et sans suppression de la bonification pour diplôme)

	Distribution (en %)			Durée moyenne
	37 ans et moins	38-42 ans	43 ans et plus	
I. A long terme dans un scénario AVEC réforme des pensions de 2011 (et sans suppression de la bonification pour diplôme)				
Administration				
Hommes	16,6	58,0	25,5	39,3
Femmes	21,3	62,1	16,7	38,4
Enseignement				
Hommes	11,4	72,0	16,6	39,2
Femmes	19,9	75,6	4,5	37,7
II. A long terme dans un scénario SANS réforme des pensions de 2011 (et sans suppression de la bonification pour diplôme)				
Administration				
Hommes	25,5	48,7	25,9	38,3
Femmes	32,6	49,9	17,5	36,8
Enseignement				
Hommes	24,9	58,4	16,7	38,2
Femmes	44,0	51,2	4,8	36,1
Ecart (I.-II.)				
Administration				
Hommes	-8,9	9,3	-0,4	1,0
Femmes	-11,3	12,2	-0,9	1,6
Enseignement				
Hommes	-13,5	13,6	-0,2	1,0
Femmes	-24,1	24,4	-0,3	1,6

Ainsi, certaines personnes (qui seraient parties à la retraite avant 65 ans en l'absence de réforme) ne pourront plus bénéficier d'une pension de retraite avant l'âge légal, à savoir, dans l'administration⁶ et au-delà de la période transitoire prévue par cette réforme, celles qui entraient à 60 ans avec moins de 36 ans de carrière, à 61 ans avec moins de 37 ans de carrière, ... car, elles n'atteindront plus une condition de carrière de 40 ans avant 65 ans. Ces personnes auront été contraintes de reporter leur départ à la retraite de 5 ans, 4 ans...

⁶ Pour les fonctions administratives (dont le tantième utilisé dans le calcul de la pension est de 60), les conditions de carrière pour un départ anticipé à la retraite sont, comme dans le régime salarié et indépendant, de 42 ans à l'âge de 60 ans, 41 ans à l'âge de 61 ans et 40 ans à partir de 62 ans. Pour les fonctions bénéficiant d'un tantième préférentiel, ces conditions de carrière sont moindres. Dans l'enseignement, où le tantième de calcul de la pension est dans la grande majorité des cas de 55, cette condition de carrière est d'environ 39 ans et demi à 60 ans, 39 ans à 61 ans et 38 ans et demi à 62 ans. Remarquons que dans les modèles macro-budgétaires du Bureau du Plan, le taux de croissance des pensions publiques est estimé en supposant que l'ensemble du personnel enseignant bénéficie d'un tantième de 55.

D'autres personnes (qui seraient parties à la retraite avant 65 ans en l'absence de réforme) auront été contraintes de reporter leur départ à la retraite sans toutefois devoir attendre l'âge légal. Les individus qui, dans l'administration, seraient entrés à 60 ans avec 41 ou 40 ans de carrière (en l'absence de réforme) devront reporter leur départ à la retraite de 1 an, avec 38 ou 39 ans de 2 ans, avec 37 ans de 3 ans, avec 36 ans de 4 ans, les individus qui entreraient à 61 ans avec 40 ans ou 39 ans de carrière de 1 an,

Les effets à long terme de la réforme des pensions sur les profils de durée de carrière sont synthétisés au Tableau 6. Cette réforme devrait entraîner à long terme une augmentation d'un an, pour les hommes, à un an et demi, pour les femmes, de la durée moyenne de carrière (comparativement à une situation où cette réforme n'aurait pas été appliquée). Ces évolutions devraient être semblables dans l'administration et dans l'enseignement dans la mesure où l'introduction de conditions de carrière un peu plus souples dans l'enseignement est compensée par des départs en l'absence de réforme un peu plus précoces (en raison notamment d'un tantième plus favorable).

Le scénario de référence du présent rapport intègre les évolutions présentées dans cette section. Il s'éloigne à ce niveau et de manière très marginale du scénario du CEV où une approche détaillée par durée de bonification pour diplôme ne fût pas nécessaire.

3.2.4. Durées de carrière et réforme de la bonification pour diplôme

Les distributions obtenues lors de l'étape précédente permettent d'évaluer les reports de départ à la retraite qu'engendrerait une suppression de la bonification pour diplôme ainsi que la durée de ces reports. Ainsi un pensionné de l'administration ayant une carrière de 42 ans dont 4 années de bonification pour diplôme et qui serait parti à la retraite à 60 ans en l'absence de révision du système de bonification pour diplôme serait contraint de reporter son départ à la retraite de 2 ans, partant à la retraite à 62 ans avec une carrière de 40 ans sans bonification pour diplôme.

Les effets à long terme de la réforme des pensions sur les profils de durée de carrière sont synthétisés au tableau 7. Les durées de carrière présentées dans ce tableau sont celles prises en compte pour le calcul de la pension de retraite. Les deux premiers volets du tableau sont relatifs à un scénario sans réforme de la bonification pour diplôme et avec une réforme partielle de ce système (suppression de la bonification pour diplôme dans la détermination de la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite uniquement). Dans ces deux volets, les durées de carrière incluent la bonification pour diplôme. Dans le troisième volet, relatif au scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme, les durées de carrière n'incluent pas cette bonification.

Dans le scénario de suppression partielle de la bonification pour diplôme, la durée de carrière est, dans l'administration, relevée de 0,2 à 0,3 an et, dans l'enseignement relevée de 1,2 à 1,3 an comparativement au scénario de référence. En d'autres termes, la suppression de la bonification pour diplôme contraint les pensionnés à reporter leur départ à la retraite d'environ 3 mois dans l'administration et d'environ 1 an et 3 mois dans l'enseignement. Cet écart entre administration et enseignement reflète principalement la composition de l'emploi par niveau d'études dans ces secteurs.

En cas de suppression totale de la bonification pour diplôme, la durée de carrière prise en compte dans le calcul de la pension est réduite à concurrence de la durée moyenne d'études supérieures de la génération de pensionnés, soit, à long terme, une réduction d'un peu plus de 1 an dans l'administration et d'un peu plus de 3 ans dans l'enseignement (comparativement à un scénario de suppression partielle du bonus).

Tableau 7 Evolution de la distribution des départs à la retraite selon la durée de carrière prise en compte dans le calcul de la pension dans un scénario sans suppression, avec suppression partielle et avec suppression totale de la bonification pour diplôme

	Distribution (en %)			Durée moyenne
	37 ans et moins	38-42 ans	43 ans et plus	
I. Sans réforme de la bonification pour diplôme (durée de carrière incluant la bonification pour diplôme)				
Administration				
Hommes	16,6	58,0	25,5	39,3
Femmes	21,3	62,1	16,7	38,4
Enseignement				
Hommes	11,4	72,0	16,6	39,2
Femmes	19,9	75,6	4,5	37,7
II. Avec suppression partielle de la bonification pour diplôme (durée de carrière incluant la bonification pour diplôme)				
Administration				
Hommes	16,6	47,6	35,8	39,5
Femmes	21,4	48,3	30,3	38,6
Enseignement				
Hommes	11,4	43,4	45,1	40,4
Femmes	20,3	58,2	21,5	39,0
Ecart (II.-I.)				
Administration				
Hommes	0,0	-10,3	10,3	0,2
Femmes	0,2	-13,7	13,6	0,3
Enseignement				
Hommes	0,0	-28,6	28,6	1,3
Femmes	0,5	-17,4	17,0	1,2
III. Avec suppression totale de la bonification pour diplôme (durée de carrière N'incluant PAS la bonification pour diplôme)				
Administration				
Hommes	19,8	67,5	12,7	38,3
Femmes	25,1	66,7	8,1	37,4
Enseignement				
Hommes	18,7	81,0	0,2	37,2
Femmes	36,9	63,0	0,1	35,8
Ecart (III.-II.)				
Administration				
Hommes	3,2	19,9	-23,1	-1,2
Femmes	3,7	18,4	-22,1	-1,2
Enseignement				
Hommes	7,3	37,6	-44,9	-3,2
Femmes	16,6	4,8	-21,4	-3,2

La traduction des reports de départ à la retraite engendrés par la suppression de la bonification pour diplôme en termes d'effectifs de bénéficiaires d'une pension de retraite est présentée au point suivant du présent rapport. Notons que l'ampleur de ces reports est supposée identique dans les deux scénarios de suppression de la bonification pour diplôme, les décisions de report de départ à la retraite dans la fonction publique n'étant vraisemblablement que marginalement dictées, comme l'a montré l'introduction d'un complément pour âge au début des années 2000, par des raisons financières. Le fait que, dans la fonction publique, une vaste majorité de personnes partent à la retraite avant l'âge légal avec une carrière incomplète tend également à illustrer cette faible sensibilité. En outre, par comparaison à la situation actuelle, la réforme des pensions de 2011, la suppression de la bonification pour diplôme et le moindre morcellement des carrières féminines engendrent à terme une sensible augmentation de la durée effective de la carrière qui, même dans un scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme, se traduit par une légère augmentation de la durée de carrière prise en compte dans le calcul de la pension. Ainsi, dans l'enseignement par exemple, la durée effective de carrière augmente à terme de 5,1 ans pour les femmes et de 2,3 ans pour les hommes (voir cadre I du tableau 5 et cadre II du tableau 7) et, dans un scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme, la durée de carrière prise en compte dans le calcul de la pension s'accroît à terme de 1,9 an pour les femmes et ne recule que de 0,9 an pour les hommes (voir cadre I du tableau 5 et cadre III du tableau 7).

4. Effets de la suppression de la bonification pour diplôme sur les dépenses de pension de l'administration et de l'enseignement

4.1. Effets sur les effectifs de pensionnés de retraite de l'administration et de l'enseignement

Rappelons avant tout que, par hypothèse, l'ampleur des réductions d'effectifs de pensionnés de retraite est supposée identique dans le scénario de suppression partielle et dans celui de suppression totale de la bonification pour diplôme, les décisions de report de départ à la retraite dans la fonction publique n'étant vraisemblablement que marginalement influencées par des considérations financières.

La suppression progressive de la durée de la bonification pour diplôme prise en compte dans le calcul de la carrière (à partir de 2015, à concurrence de 6 mois par an ou de 1 an tous les 2 ans) réduit année après année le nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite dans l'enseignement et l'administration.

En 2027, année où la première génération soumise aux dispositions définitives de la réforme du système de bonification (celle ayant eu 60 ans en 2022) atteint l'âge légal de la retraite, les effectifs de bénéficiaires d'une pension de retraite sont en recul d'environ 1% dans l'administration et d'environ 5% dans l'enseignement (comparativement au nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite dans un scénario où le système de bonification est maintenu). Ces effets fortement contrastés dans l'enseignement et dans l'administration reflètent de fortes différences de composition de l'emploi par niveau d'études dans ces secteurs.

A plus long terme, ces réductions de nombre de bénéficiaires fluctuent encore légèrement en raison notamment des évolutions, jusqu'au milieu des années 2030, des durées de carrières féminines et de la composition des nouveaux bénéficiaires par niveau d'études. Ces fluctuations dépendent également du poids des bénéficiaires potentiellement concernés par la réforme (les nouveaux bénéficiaires de 60 à 64 ans) dans chacune des populations de pensionnés distinguées.

Les 2 scénarios de phasage (à partir de 2015, à concurrence de 6 mois par an ou de 1 an tous les 2 ans) produisent des effets différents en termes d'effectifs de pensionnés uniquement lors des années impaires de la période transitoire (2015, 2017, 2019 et 2021), seules années où les modalités de la suppression de la bonification pour diplôme diffèrent. Au 1^{er} janvier 2017, par exemple, dans le scénario de phasage par tranche bisannuelle de 1 an de la réforme, la durée de bonification pour diplôme est réduite de 2 ans, alors que, dans l'autre scénario de phasage (6 mois par an), elle ne l'est que de 1,5 an. Au premier janvier 2018, cette réduction est de 2 ans dans les deux scénarios de phasage. Notons que les différences en termes d'effectifs de retraités constituent des approximations dans le sens où nous ne disposons que de distributions discrètes (par tranche de 1 an) des entrées par durée de

carrière (par exemple, les nouveaux bénéficiaires d'une pension ayant 38 ans de carrière couvre l'ensemble des nouveaux bénéficiaires ayant entre 38 ans et moins de 39 ans de carrière)⁷.

Tableau 8 Effets de la suppression de la bonification pour diplôme sur les effectifs de pensionnés de retraite par fonction et par sexe (en % des effectifs de pensionnés de retraite par fonction et par sexe dans un scénario sans suppression de la bonification pour diplôme)

	Suppression par tranche de ...	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2027	2060
Administration											
Femmes	6 mois	-0.1	} -0.1	-0.2	} -0.4	-0.6	} -0.9	-0.9	} -1.0	-1.1	-1.1
	1 an	-0.2		-0.3		-0.7		-1.0			
Hommes	6 mois	0.0	} 0.0	-0.1	} -0.3	-0.5	} -0.7	-0.8	} -0.8	-0.8	-0.7
	1 an	-0.1		-0.1		-0.6		-0.8			
Enseignement											
Femmes	6 mois	-0.4	} -0.8	-1.0	} -1.8	-2.7	} -3.5	-3.7	} -3.9	-4.4	-4.5
	1 an	-0.6		-1.3		-2.8		-3.8			
Hommes	6 mois	-0.1	} -0.6	-1.3	} -2.6	-3.3	} -4.1	-4.6	} -5.1	-5.3	-4.5
	1 an	-0.3		-1.8		-3.8		-5.0			

4.2. Effets macroéconomiques

La réduction des effectifs de bénéficiaires d'une pension de retraite engendrée par la suppression de la bonification pour diplôme se traduit par une augmentation de la population active. A long terme, le taux d'activité est relevé de 0,2 point de pourcentage (par rapport au scénario de référence). En supposant que cette réforme n'influence pas le niveau du taux de chômage structurel, l'emploi connaît, à long terme, une évolution semblable à celle de la population active. Le taux d'emploi global est relevé de 0,2 point de pourcentage (le taux d'emploi des 55-64 ans de 1 point de pourcentage). Cette augmentation de l'emploi induit également un relèvement du PIB qui est en 2060 0,3% supérieur au niveau qu'il atteint dans le scénario de référence. Si à long terme, il est communément admis que l'emploi est principalement guidé par des mécanismes d'offre (en l'occurrence une augmentation de la population active), à court-moyen terme, il suit principalement une logique de demande et l'augmentation de la population active induite par la suppression de la bonification pour diplôme se concrétise surtout par un relèvement du taux de chômage et peu de création d'emploi.

Tableau 9 Principaux effets macroéconomiques de la suppression de la bonification pour diplôme - écarts par rapport au scénario de référence en %

	2016	2018	2020	2022	2027	2060
Taux d'activité	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Taux de chômage	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Taux d'emploi	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2

⁷ En pratique, pour l'exercice qui nous occupe, ces distributions discrètes sont transformées en distributions continues en supposant une distribution uniforme de l'effectif d'une classe (par exemple [38 ; 39]) entre les deux bornes de la classe (38, la borne inférieure, 39 la borne supérieure).

4.3. Impact op het gemiddeld pensioenbedrag

De gedeeltelijke afschaffing van diplomabonificaties (voor de berekening van de loopbaanduuroverwaarde voor vervroegde pensioering) zal leiden tot een stijging van het gemiddeld pensioenbedrag omwille van de verplichte verlenging van de loopbaanduur. Er zullen meer loopbaan jaren meetellen in de berekening van het pensioenbedrag dat bovendien berekend wordt op een hogere referentiewedde. Indien de volledige afschaffing van de diplomabonificaties wordt beschouwd (dus ook voor de pensioenberekening) zal het gemiddeld pensioenbedrag dalen.

In beide gevallen heeft de afschaffing van de diplomabonificaties een andere impact in het onderwijs dan in de administratie. Van de nieuwe gepensioneerden in de administratie in 2012 kon ongeveer 85% geen aanspraak maken op diplomabonificaties. In het onderwijs daarentegen is de meerderheid gediplomeerd⁸ en vertegenwoordigden de niet-gediplomeerden⁹ bij benadering 11% in 2012. Bijgevolg zal een vermindering/afschaffing van de diplomabonificaties grotere gevolgen hebben op het uitstel en het gemiddeld bedrag van gepensioneerden uit het onderwijs.

4.3.1. Afbouw diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduuroverwaarde voor vervroegde pensioering

Tabel 10 toont de impact van een geleidelijke vermindering van de diplomabonificaties op het gemiddeld nieuw pensioenbedrag en op het gemiddeld pensioenbedrag van de stock in twee scenario's. De resultaten van het scenario van een gedeeltelijke afbouw van de diplomabonificaties met 6 maand per kalenderjaar en van het scenario van een afbouw met 1 jaar per 2 kalenderjaren verschillen enkel lichtjes tijdens de overgangperiode die duurt tot en met 2022. Vanaf 2023 wordt geen enkele diplomabonificatie meer toegekend voor de berekening van de loopbaanduur. Eens op kruissnelheid zijn de resultaten voor beide scenario's identiek.

a. Pensioenen van de administratie

Tijdens de overgangperiode

Gezien de oververtegenwoordiging van "niet-gediplomeerden" bij de nieuw gepensioneerden van de administratie, is er geen waarneembare impact op het gemiddeld (nieuw) pensioenbedrag in het begin van de overgangperiode. Pas in de tweede helft van de transitieperiode zijn schommelingen waar te nemen van het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden ten opzichte van een scenario zonder afbouw van diplomabonificaties. Zo vinden er in een bepaald jaar verschillende stromen plaats: personen die uitstellen (omdat zij door de afschaffing van de diplomabonificaties niet meer voldoen aan de loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensioering), personen die blijven instromen (omdat zij na afschaffing van de diplomabonificaties nog steeds beantwoorden aan de loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensioering of omdat zij als "niet-gediplomeerden" niet getroffen worden door de voorgestelde maatregel), en personen die hun pensioering eerder

⁸ Om de leesbaarheid van de tekst te bevorderen, spreekt men over "gediplomeerden" als het gaat over afgestudeerden in het hoger onderwijs van korte of lange type of in het universitair onderwijs. Men gebruikt de term "niet-gediplomeerd" indien het gaat over personen die ten hoogste een diploma van het secundair onderwijs gehaald hebben.

⁹ Idem.

uitgesteld hebben en binnenstromen nu zij voldoen aan de loopbaanvoorwaarde. Die wisselwerking tussen de verschillende stromen kan in de overgangperiode (die het optrekken van de loopbaanvoorwaarde combineert met het afschaffen van de diplomabonificaties) leiden tot schommelingen in de gemiddelde loopbaanduur van de nieuwe instromers. Zo blijkt in 2019 dat de gemiddelde loopbaanduur van de personen die uitstellen hoger ligt dan zij die na een eerder uitstel binnenstromen in 2019, wat de daling in het gemiddeld nieuw pensioenbedrag verklaart.

Op lange termijn

Eens op kruissnelheid neigt het aantal begunstigden dat hun pensionering moet uitstellen en het aantal begunstigden dat na een vroeger uitstel met pensioen gaat, naar een evenwicht. Door het uitstel is de loopbaan langer geworden wat meespeelt in de pensioenberekening, waarin eveneens de diplomabonificaties blijven meetellen (althans in de beide scenario's die in deze sectie aan bod komen). Dit leidt tot een lichte toename van het gemiddeld nieuw pensioenbedrag (1 procent t.o.v. een scenario zonder afschaffing van diplomabonificaties). Op langere termijn, wanneer alle gepensioneerden in de stock onderworpen zijn aan de nieuwe reglementering, wordt eenzelfde effect op het gemiddeld pensioenbedrag van de stock genoteerd.

b. Pensioenen van het onderwijs

Tijdens de overgangperiode

In tegenstelling tot de administratie is er een ondervertegenwoordiging van "niet-gediplomeerden" bij de nieuw gepensioneerden in het onderwijs. De grote meerderheid van het personeel in het onderwijs wordt bijgevolg getroffen door de afbouw van de diplomabonificaties waardoor de hierboven beschreven wisselwerking van de verschillende stromen en de daarbij horende schommelingen in de gemiddelde loopbaanduur van de nieuw gepensioneerden reeds op korte/middellange termijn leiden tot zichtbare fluctuaties in het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden.

A première vue, les répercussions de l'évolution de la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires sur la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires peuvent, au cours de la période transitoire, paraître contraires à l'intuition. En 2018 par exemple, la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires est réduite de 1% alors que la pension moyenne des nouveaux bénéficiaires est plus élevée que dans le scénario sans suppression de la bonification pour diplôme entre 2015 et 2018. Durant cette période transitoire, le nombre annuel de départs à la retraite est en recul comparativement au scénario sans suppression de la bonification pour diplôme: le nombre de bénéficiaires reportant leur départ à la retraite étant, suite à la réduction de plus en plus importante de la durée de la bonification prise en compte, supérieur chaque année de cette période au nombre de personnes partant à la retraite après avoir dû reporter ce départ une année antérieure. Le nombre de bénéficiaires récemment partis à la retraite est dès lors moins important dans le scénario de suppression de la bonification pour diplôme. Les bénéficiaires récents bénéficiant d'une pension supérieure à celle des bénéficiaires plus anciens, la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires est moins élevée dans le scénario de suppression de la bonification pour diplôme, malgré le fait que la pension moyenne (par nouveau bénéficiaire) est plus élevée dans ce scénario.

Op lange termijn

Op langere termijn zal het gemiddeld nieuw pensioenbedrag 4 procent hoger liggen dan in een scenario zonder afbouw van diplomabonificaties, wat toe te schrijven is aan de verlenging van de loopbaanduur om te voldoen aan de voorwaarden voor (vervroegde) pensionering, en dankzij het behoud van diplomabonificaties in de pensioenberekening. Het hoger gemiddeld nieuw pensioenbedrag vertaalt zich, na de vervanging van de oudere generaties door de jongere generaties in de stock, in eenzelfde verhoging van het gemiddeld pensioenbedrag.

Tabel 10 Afschaffing diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduur: impact op het gemiddeld en gemiddeld nieuw pensioenbedrag
in % van een scenario zonder afbouw diplomabonificaties

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2030	2040	2060
Scenario 1: Afschaffing diplomabonificaties -6 maand per kalenderjaar voor de berekening van de loopbaanduur												
ADMINISTRATIE												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	100	100	100	100	97	100	101	101	101	101	101	101
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	101	101
ONDERWIJS												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	100	101	101	99	102	102	103	103	104	104	104	104
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	100	99	99	99	99	99	99	101	102	104
Scenario 2: Afschaffing diplomabonificaties -1 jaar per 2 kalenderjaren voor de berekening van de loopbaanduur												
ADMINISTRATIE												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	100	100	100	100	97	100	100	101	101	101	101	101
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	101	101
ONDERWIJS												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	101	101	101	100	101	103	102	103	104	104	104	104
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	100	99	99	99	99	99	100	101	102	104

4.3.2. Afbouw diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduurvoorwaarde voor vervroegde pensionering én de pensioenberekening

Tabel 11 toont de impact van een geleidelijke vermindering van de diplomabonificaties zowel voor de berekening van de loopbaanduur als voor de pensioenberekening, op het gemiddeld pensioenbedrag van de stock en op het gemiddeld nieuw pensioenbedrag in twee scenario's. De resultaten van het scenario van een volledige afbouw van de diplomabonificaties met 6 maand per kalenderjaar en van het scenario van een afbouw met 1 jaar per 2 kalenderjaren verschillen nauwelijks tijdens de overgangperiode. Ook op kruissnelheid zijn de resultaten voor beide scenario's nagenoeg identiek.

a. Pensioenen van de administratie

Het uitstel- en instroomgedrag in pensionering zijn in scenario 3 en 4 hetzelfde als in scenario 1 en 2. Maar het afschaffen van de diplomabonificaties voor de berekening van het pensioenbedrag zorgt voor een bijkomende impact. In het begin van de overgangperiode is bij de gepensioneerden van de administratie geen zichtbare vermindering op het pensioenbedrag te noteren. Hoe verder in de tijd, hoe groter de vermindering. Ondanks een zekere aangroei, blijft het percentage afgestudeerden van het hoger en universitair onderwijs bij de administratie vrij laag waardoor de weerslag beperkt is tot een vermindering met 1 procent ten opzichte van een scenario zonder afschaffing van de diplomabonificaties. Die vermindering is het resultaat van twee in tegengestelde richting werkende factoren: de daling in de loopbaanduur en de stijging van de referentiewedde die in aanmerking wordt genomen in het pensioenbedrag.

b. Pensioenen van het onderwijs

Opnieuw zien we een sterkere impact op het pensioenbedrag van het onderwijs dan op dat van de administratie. Indien de afgeschafte diplomabonificaties niet (gedeeltelijk) gecompenseerd zouden worden door een verlenging van de loopbaan, dan zou het pensioenbedrag verminderen met ongeveer 5% (indien 2 diplomabonificatiejaren geschrapt worden bij een naar schatting gemiddelde loopbaanduur van 38 jaar¹⁰) tot ongeveer 10% (een vermindering van 4 diplomabonificatiejaren bij een geraamde gemiddelde loopbaanduur van 38 jaar). Die vermindering wordt daarentegen wel geheel of gedeeltelijk gecompenseerd door de verlenging van de loopbaan die op zijn beurt aanleiding geeft tot een hoger pensioenbedrag. De duur van de verlenging stemt niet noodzakelijk overeen met de duur van de geschrapte diplomabonificaties omdat verondersteld wordt dat men op (vervroegd) pensioen gaat zodra de vereiste loopbaanduur is bereikt of ten laatste op de leeftijd van 65 jaar. Op langere termijn resulteert dit in een daling van het gemiddeld (nieuw) pensioenbedrag van 3 à 4 procent ten opzichte van een scenario zonder afbouw van de diplomabonificaties

¹⁰ Die raming houdt rekening met de pensioenhervorming van december 2011.

Tabel 11 Afschaffing diplomabonificaties voor de berekening van de loopbaanduur én de pensioenberekening: impact op het gemiddeld en gemiddeld nieuw pensioenbedrag in % van een scenario zonder afbouw diplomabonificaties

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2030	2040	2060
Scenario 3: Afschaffing diplomabonificaties -6 maand per kalenderjaar voor de berekening van de loopbaanduur én de pensioenberekening												
ADMINISTRATIE												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	100	100	100	99	96	99	99	99	99	99	99	99
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	99	99
ONDERWIJS												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	99	99	98	94	97	97	97	97	97	97	96	97
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	99	99	99	98	98	98	98	97	97	96
Scenario 4: Afschaffing diplomabonificaties -1 jaar per 2 kalenderjaren voor de berekening van de loopbaanduur én de pensioenberekening												
ADMINISTRATIE												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	100	100	99	99	96	99	99	100	99	99	99	99
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	99	99
ONDERWIJS												
Gemiddeld nieuw rustpensioen	98	98	97	96	96	97	97	97	97	97	96	96
Gemiddeld pensioen (stock)	100	100	99	99	98	98	98	98	98	97	97	96

4.3.3. Budgettaire impact van de afschaffing van de diplomabonificaties op de pensioenuitgaven

De ramingen in het voorliggend rapport steunen op de geobserveerde aantallen en bedragen van de administratie en het onderwijs die door de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) worden beheerd. Echter niet alle pensioenen van de administratie en het onderwijs worden door deze instelling beheerd (zoals onder meer de niet aangesloten gemeenten en provincies). Daarom werd in het model dezelfde proportionele besparing ingevoerd op de totale pensioenuitgaven van administratie en het onderwijs (uitgaven die vertrekken van de Nationale Rekeningen, verder onderverdeeld op basis van de PDOS-statistieken) om alsnog een volledige besparing op de pensioenuitgaven van de volledige administratie en het volledige onderwijs te kunnen ramen.

Op lange termijn is er geen verschil in de budgettaire impact tussen scenario 1 en 2 en ook niet tussen scenario 3 en 4 (zie tabel 12). Gedurende de overgangperiode zitten de verschillen vooral in de oneven jaren: de besparing in het 1^{ste}, 3^{de},... jaar is kleiner in de scenario's waarin de diplomabonificaties met 6 maand per jaar verminderd worden. Zo noteert men in scenario 1 in het ingangsjaar van de voorgestelde maatregel (2015) een besparing van in totaal 21,5 miljoen euro (alle bedragen worden uitgedrukt in prijzen van 2013) tegenover een besparing van 37,5 miljoen euro in scenario 2. In de even

jaren is de besparing even groot. Verwijzend naar sectie 4 willen we toch opmerken dat het hier om een benadering gaat.

Op kruissnelheid (2023) zou de maatregel in geval van een gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties een besparing van ongeveer 400 miljoen euro opleveren. Die besparing wordt gerealiseerd door het uitstel en dus het tijdelijk niet binnenstromen in pensioen van de getroffen ambtenaren, wat de pensioenuitgaven 2,7% doet dalen ten opzichte van de uitgaven zonder maatregel. In bbp-termen bedraagt dit 0,09%. Na 2030 vermindert die besparing tot ongeveer 155 miljoen euro of 0,03% van het bbp in 2060. De pensioenuitgaven in 2060 worden met slechts 0,4% gereduceerd ten opzichte van een scenario zonder maatregel. In een context van vergrijzing wordt het aandeel van de getroffen gepensioneerden tussen 60 en 65 jaar in het totaal aantal gepensioneerden immers minder belangrijk, wat de besparing aantast. Dit effect wordt nog aangewakkerd door de veronderstellingen in het referentiescenario dat de arbeidsmarktparticipatie van de vrouw nog toeneemt en dat het aandeel van gediplomeerden stijgt. Beide elementen leiden tot een langere loopbaanduur met een hoger pensioenbedrag tot gevolg. De vervanging van de oudere generaties door de nieuwe generaties met een hoger gemiddeld pensioenbedrag leiden tot een verdere afzwakking van de besparing, wat in de administratie zelfs leidt tot een lichte meerkost in 2060.

In de scenario's met de volledige afschaffing van diplomabonificaties, zou de besparing in 2023 bijna 540 miljoen euro bedragen. Dit komt neer op een besparing van 0,12% van het bbp. De pensioenuitgaven zijn met 3,7% gedaald ten opzichte van de uitgaven zonder maatregel. In tegenstelling tot de scenario's waarin de diplomabonificaties enkel worden afgebouwd voor de loopbaanduurberekening, zou de besparing in deze scenario's verder oplopen tot bijna 1,8 miljard euro of 0,24% van het bbp in 2060. De pensioenuitgaven liggen op lange termijn 4,8% lager dan zonder maatregel. De besparing blijft toenemen omdat er in de tijd een verschuiving plaatsvindt naar meer en langer geschoolden (gebaseerd op de huidige verdeling van de werkgelegenheid volgens scholingsgraad – zie sectie 3.2.1) waarvoor de impact van een afschaffing van de diplomabonificaties belangrijker is. Bovendien worden de oudere generaties meer en meer vervangen door de nieuwe generaties met een lager pensioenbedrag, wat het besparingseffect aanwakkert.

Notons pour finir que les estimations réalisées dans le présent rapport reposent sur l'hypothèse que les comportements de départ à la retraite ne sont pas modifiés pour des raisons financières (comme l'a semblé indiquer l'introduction du complément pour âge dans le régime de pension de la fonction publique au début des années 2000). Dans le scénario de suppression totale de la bonification pour diplôme, les bénéficiaires voient leur pension réduite. L'hypothèse pourrait être retenue que les personnes concernées par cette suppression prolongent leur carrière plus longtemps que de la durée nécessaire pour atteindre la condition de carrière à un départ anticipé, ceci afin de compenser la baisse du montant de leur pension induite par la suppression de la bonification pour diplôme (malgré le fait que, dans ce cas, ils renonceront également au bénéfice de leur pension durant cette période). Cette hypothèse se traduirait par une prolongation de la durée de carrière plus importante que celle retenue dans le présent rapport. Cette prolongation engendrerait une réduction plus importante du nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite, réduction qui atteindrait (comme dans les différents scénarios étudiés dans ce rapport) un plafond au terme de la période transitoire. La population active, l'emploi et le PIB devraient s'accroître en conséquence. Par contre, cette prolongation se traduirait par un

relèvement progressif de la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires, à mesure que davantage de générations de pensionnés auront (davantage) prolongé leur carrière. A court et moyen terme, les économies engendrées par la mesure auraient été accrues et l'effet de long terme serait incertain. Dans ce sens, l'hypothèse d'insensibilité des reports de départ à la retraite au montant de la pension retenue dans le présent rapport peut être considérée comme une hypothèse prudente pour l'évaluation des conséquences budgétaires de la proposition étudiée.

Tabel 12 Afschaffing diplomabonificaties: impact op de pensioenuitgaven in miljoen euro (prijzen 2013)
in % van de pensioenuitgaven zonder maatregel en in % van het bbp *

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2030	2040	2060
Scenario 1: Afschaffing diplomabonificaties -6 maand per kalenderjaar voor de berekening van de loopbaanduur												
ADMINISTRATIE												
In miljoen euro	-1,5	-2,7	-5,4	-13,3	-30,4	-43,5	-44,5	-46,6	-46,3	-35,2	-15,3	30,0
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,4	-0,1	0,2
ONDERWIJS												
In miljoen euro	-20,0	-50,6	-85,3	-165,9	-230,6	-297,4	-321,9	-345,1	-351,8	-337,2	-304,5	-183,6
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,3	-0,8	-1,4	-2,6	-3,5	-4,4	-4,5	-4,7	-4,6	-3,4	-2,3	-0,9
TOTAAL												
In miljoen euro	-21,5	-53,3	-90,7	-179,1	-261,0	-341,0	-366,4	-391,7	-398,1	-372,4	-319,8	-153,6
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,2	-0,5	-0,8	-1,5	-2,1	-2,7	-2,7	-2,8	-2,7	-2	-1,3	-0,4
In % van het bbp	-0,01	-0,01	-0,02	-0,04	-0,06	-0,08	-0,09	-0,09	-0,09	-0,08	-0,07	-0,03
Scenario 2: Afschaffing diplomabonificaties -1 jaar per 2 kalenderjaren voor de berekening van de loopbaanduur												
ADMINISTRATIE												
In miljoen euro	-2,9	-3,2	-7,7	-14,0	-33,6	-44,5	-46,5	-45,4	-45,6	-34,4	-14,7	29,9
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,4	-0,1	0,2
ONDERWIJS												
In miljoen euro	-34,5	-50,2	-112,3	-166,0	-252,6	-294,5	-337,7	-340,4	-346,6	-332,2	-300,7	-183,8
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,6	-0,8	-1,8	-2,6	-3,8	-4,3	-4,8	-4,6	-4,5	-3,4	-2,3	-0,9
TOTAAL												
In miljoen euro	-37,5	-53,4	-120,0	-180,0	-286,2	-339,0	-384,3	-385,8	-392,2	-366,7	-315,3	-153,9
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,3	-0,5	-1	-1,5	-2,3	-2,6	-2,9	-2,8	-2,7	-2	-1,3	-0,4
In % van het bbp	-0,01	-0,01	-0,03	-0,04	-0,07	-0,08	-0,09	-0,09	-0,09	-0,08	-0,06	-0,03

* Berekend op de totale geraamde pensioenmassa, wat ruimer is dan de pensioenmassa beheerd door de PDOS.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2030	2040	2060
Scenario 3: Afschaffing diplomabonificaties -6 maand per kalenderjaar voor de berekening van de loopbaanduur én de pensioenberekening												
ADMINISTRATIE												
In miljoen euro	-1,8	-3,9	-7,8	-17,2	-36,1	-51,8	-56,4	-62,5	-66,9	-95,9	-146,3	-240,6
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,6	-0,9	-0,9	-1	-1	-1,1	-1,3	-1,4
ONDERWIJS												
In miljoen euro	-22,7	-58,6	-100,6	-190,1	-266,0	-348,2	-393,0	-437,7	-470,0	-666,8	-1004,6	-1546,9
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,4	-0,9	-1,6	-2,9	-4	-5,1	-5,5	-6	-6,2	-6,8	-7,6	-7,8
TOTAAL												
In miljoen euro	-24,5	-62,5	-108,4	-207,2	-302,1	-400,0	-449,4	-500,2	-536,9	-762,6	-1150,9	-1787,5
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,2	-0,5	-0,9	-1,7	-2,4	-3,1	-3,4	-3,6	-3,7	-4,1	-4,6	-4,8
In % van het bbp	-0,01	-0,02	-0,03	-0,05	-0,07	-0,09	-0,11	-0,12	-0,12	-0,16	-0,21	-0,24
Scenario 4: Afschaffing diplomabonificaties -1 jaar per 2 kalenderjaren voor de berekening van de loopbaanduur én de pensioenberekening												
ADMINISTRATIE												
In miljoen euro	-3,6	-4,7	-10,8	-18,7	-40,1	-53,9	-59,5	-62,6	-67,5	-96,4	-146,5	-240,7
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9	-1	-1	-1,1	-1,3	-1,4
ONDERWIJS												
In miljoen euro	-39,5	-60,9	-131,2	-195,2	-291,9	-351,1	-413,3	-439,5	-471,3	-668,0	-1005,3	-1547,1
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,6	-1	-2,1	-3	-4,4	-5,2	-5,8	-6	-6,2	-6,8	-7,6	-7,8
TOTAAL												
In miljoen euro	-43,1	-65,5	-142,0	-213,9	-332,0	-404,9	-472,7	-502,1	-538,8	-764,3	-1151,8	-1787,7
In % van de pensioenuitgaven zonder maatregel	-0,4	-0,6	-1,2	-1,8	-2,7	-3,2	-3,5	-3,6	-3,7	-4,1	-4,6	-4,8
In % van het bbp	-0,01	-0,02	-0,03	-0,05	-0,08	-0,1	-0,11	-0,12	-0,12	-0,16	-0,21	-0,24

* Berekend op de totale geraamde pensioenmassa, wat ruimer is dan de pensioenmassa beheerd door de PDOS.