



HOGE RAAD VAN FINANCIËN CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Studiecommissie voor de vergrijzing Comité d'Etude sur le vieillissement

Advies van de Studiecommissie voor de Vergrijzing inzake de uitvoering van bepaalde aspecten van het Generatiepact.

Avis du Comité d'Etude sur le Vieillissement relatif à l'exécution de certains aspects du Pacte de solidarité entre les générations.

OKTOBER - OCTOBRE 2006

Dit advies kwam tot stand op vraag van de Regering geformuleerd in de vergadering van de Ministerraad van 20 juli 2006

Cet avis a été réalisé à la demande du gouvernement formulée lors du Conseil des Ministres du 20 juillet 2006.

OKTOBER - OCTOBRE 2006

Les membres du Comité d'Etude sur le Vieillissement

Monsieur G. QUADEN, Président

Monsieur J. VERSCHOOTEN, Vice-président

Monsieur G. DE SMET, sur proposition du
Ministre du Budget

Monsieur H. BECQUAERT, sur proposition du
Ministre des Affaires sociales

Monsieur M. WEBER, sur proposition du
Ministre des Finances

Monsieur M. ENGLERT, sur proposition du
Bureau fédéral du Plan

Monsieur J. SMETS, sur proposition de
la Banque Nationale de Belgique

Membre observateur:

Monsieur J.-M. CLOSE

Le Secrétariat:

Madame M. LOPEZ-NOVELLA

Madame S. WEEMAES

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

de Heer G. QUADEN, Voorzitter

de Heer J. VERSCHOOTEN, Ondervoorzitter

de Heer G. DE SMET, op voordracht van de
Minister van Begroting

de Heer H. BECQUAERT, op voordracht van de
Minister van Sociale Zaken

de Heer M. WEBER, op voordracht van
Minister van Financiën

de Heer M. ENGLERT, op voordracht van het
Federaal Planbureau

de Heer J. SMETS, op voordracht van de
Nationale Bank van België

Waarnemend lid:

de Heer J.-M. CLOSE

Het Secretariaat:

Mevrouw M. LOPEZ-NOVELLA

Mevrouw S. WEEMAES

Table des matières

Synthèse

I.	Inleiding	15
II.	Propositions du Ministre des Pensions en ce qui concerne le “bonus annuel de bien-être”	15
	A. De impact van een aanpassing van het minimumpensioen met 0,5 % of met 1 % op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.	16
	B. De impact van een welvaartsbonus in centen of in procenten op (a) de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en (b) op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.	17
	C. De impact van een welvaartsaanpassing in netto dan wel in bruto termen op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen.	19
	D. De evolutie van en de impact op de beschikbare enveloppe in 2008 en volgende, van de maatregelen vervat in het Generatiepact.	20
	E. De impact van de voorstellen op de inactiviteitsvallen (impact op de activiteitsgraad van de verhoogde verwachte pensioenuitkering in relatie tot netto loon).	20
	F. De manier waarop de kost van het verhogen van de loongrenzen wordt aangerekend op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen, zowel op korte als op lange termijn.	20
	G. Een evaluatie van het aanpassen van de loongrenzen, ofwel in functie van de loonnorm ofwel met +1,25 % per jaar, ongeacht de evolutie van de loonnorm.	21
III.	Propositions du Ministre de l’Intégration sociale en ce qui concerne l’adaptation du revenu d’insertion	22
	A. De vraag of de SCvV met het voorgestelde mechanisme van welvaartsaanpassingen al dan niet rekening gehouden heeft.	22
	B. De impact van de koppeling van de uitkeringen aan de welvaart op de projecties (waaronder de budgettaire) op lange termijn.	22
	C. De opportuniteit en de impact van een mechanisme van welvaartsaanpassingen van de uitkeringen, meer in het bijzonder in het kader van de strijd tegen de armoede.	23
	D. De impact van de voorstellen en van het mechanisme van welvaartsaanpassingen, op de inactiviteitsvallen.	24
IV.	Impacts macroéconomiques respectifs d’une politique d’augmentation des salaires et d’une liaison au bien-être des barèmes fiscaux	25

Réponses détaillées - gedetailleerde antwoorden

I	Inleiding	29
II	Propositions du Ministre des Pensions en ce qui concerne le “bonus annuel de bien-être”	31
A.	De impact van een aanpassing van het minimumpensioen met 0,5 % of met 1 % op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.	32
	1. Préambule	32
	2. Modélisation des minima de pension dans le régime des pensions des travailleurs salariés	33
	3. Modélisation de la pension minimum du régime des travailleurs indépendants	35
	4. Impact d'une adaptation de 0,5% ou de 1% de la pension minimum sur l'enveloppe disponible pour des adaptations au bien-être	36
	5. Impact sur la distribution des revenus au sein de la population retraitée	37
B.	De impact van een welvaartsbonus in centen of in procenten op (a) de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en (b) op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.	37
	1. Impact van de voorstellen op de budgettaire enveloppe	37
	2. Impact van de voorstellen op de inkomensverdeling van de gepensioneerden	41
C.	De impact van een welvaartsaanpassing in netto dan wel in bruto termen op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen.	44
D.	De evaluatie van en de impact op de beschikbare enveloppe in 2008 en volgende, van de maatregelen vervat in het Generatiepact (verhogen van het minimumrecht per loopbaanjaar, het proportioneel minimum pensioen voor deeltijdse werknemers en de gedifferentieerde loonplafonds): 10 miljoen euro in 2007 en 197 miljoen euro in 2030 en in de enveloppe 2007 (Ministerraad “Oostende” en Generatiepact).	45
	1. Op middellange termijn 2007 - 2011	45
	2. Op lange termijn	47
E.	De impact van de voorstellen op de inactiviteitsvallen (impact op de activiteitsgraad van de verhoogde verwachte pensioenuitkering in relatie tot netto loon).	50
	1. Fondements du raisonnement	50
	2. Majoration du montant de référence des pensions minima	50
	3. Augmentation forfaitaire annuelle des pensions	51
	4. Bonus supplémentaire proportionnel à la durée de la carrière	51

5. Majoration des plafonds de rémunération	52
F. De manier waarop de kost van het verhogen van de loongrenzen wordt aangerekend op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen, zowel op korte als op lange termijn.	53
G. Een evaluatie van het aanpassen van de loongrenzen, ofwel in functie van de loonnorm (bestaand systeem dat ervan uitgaat dat de loongrenzen op lange termijn gemiddeld met + 1,25 % worden aangepast), ofwel met + 1,25 % per jaar, ongeacht de evolutie van de loonnorm.	54
III Propositions du Ministre de l'Intégration sociale en ce qui concerne l'adaptation du revenu d'insertion	57
A. De vraag of de SCvV met het voorgestelde mechanisme van welvaartsaanpassingen al dan niet rekening gehouden heeft.	57
B. De impact van de koppeling van de uitkeringen aan de welvaart op de projecties (waaronder de budgettaire) op lange termijn.	57
C. De opportuniteit en de impact van een mechanisme van welvaartsaanpassingen van de uitkeringen, meer in het bijzonder in het kader van de strijd tegen de armoede.	58
1. De doelmatigheid van de uitkeringen	59
2. Impact van de welvaartsaanpassing van OCMW-uitkeringen op het armoederisico: simulatie op basis van de PSBH	61
D. De impact van de verhoging van het leefloon en van het mechanisme van welvaartsaanpassingen, op de inactiviteitsvallen.	63
1. De actuele situatie inzake inactiviteitsvallen	63
2. Invloed van het voorstel op de inactiviteitsvallen	64
IV Impacts macroéconomiques respectifs d'une politique d'augmentation des salaires et d'une liaison au bien-être des barèmes fiscaux	67
A. Modalités simulées.	67
1. Variante 1 : réduction de l'impôt sur le revenu des ménages	67
2. Variante 2 : relèvement des salaires	68
B. Méthodologie.	71
C. Résultats de simulation.	71
1. Variante de réduction de l'impôt sur le revenu des ménages	71
2. Variante de relèvement des salaires	73
D. Effets des mesures sur les pièges à l'emploi.	76

SYNTHESE

I. Inleiding

Le gouvernement a émis fin juillet 2006 une demande d'avis au Comité d'Etude sur le Vieillessement (CEV) relative à l'exécution du Pacte de solidarité entre les générations (cf. notifications de la séance du 20 juillet 2006 du Conseil des Ministres - annexe 1).

La demande d'avis comporte trois volets distincts :

- les propositions du Ministre des Pensions en ce qui concerne le "bonus annuel de bien-être".
- les propositions du Ministre de l'Intégration sociale en ce qui concerne l'adaptation du revenu d'insertion.
- les avantages respectifs d'une politique d'augmentation des salaires et d'une liaison au bien-être de tout ou partie des barèmes fiscaux dans le cadre d'une lutte contre les pièges à l'emploi, ainsi que leurs incidences budgétaires.

II. Propositions du Ministre des Pensions en ce qui concerne le "bonus annuel de bien-être"

Le Pacte de solidarité entre les générations se réfère au scénario de politique sociale mis en avant dans les éditions 2002 à 2005 du rapport du CEV pour définir une enveloppe budgétaire disponible année par année (et jusqu'à 2030, voire 2050) pour accorder des adaptations au bien-être des allocations sociales. Les paramètres qui déterminent cette enveloppe, appliqués séparément pour chacune des branches de la sécurité sociale, permettent de désagréger l'enveloppe entre les différentes branches et d'isoler, notamment, une enveloppe pour le régime général des pensions des salariés et des indépendants.

Le "bonus annuel de bien-être" tel que proposé par le Ministre des Pensions est un mécanisme de liaison au bien-être des pensions qui présente les caractéristiques générales suivantes :

- le dispositif a un caractère structurel: une fois en place, le montant et la répartition des adaptations futures au bien-être sont fixés pour le très long terme;
- l'enveloppe budgétaire fixée pour les pensions est respectée - compte tenu de l'interprétation faite des paramètres du Pacte - et complètement utilisée tant à court-moyen terme qu'à long terme.
- la pension minimum est accrue de 1 % par an, alors que les autres pensions sont adaptées via l'octroi de forfaits ("centen") dont le montant dépend dans une certaine mesure de la carrière; ces forfaits ne sont accordés qu'après un certain nombre d'années de "séjour" dans le régime. A partir de ce moment, le bénéficiaire voit son bonus annuel¹ s'accroître à

1. Pendant les premières années durant lesquelles un bonus de bien-être est accordé, le bénéficiaire le perçoit via un versement annuel. A partir de la sixième année, le bonus - dont le montant est entre-temps devenu plus important - est intégré au versement mensuel de la pension.

concurrence du bonus de l'année, dont le montant est calibré année par année de façon à respecter l'enveloppe budgétaire.

L'analyse présentée ci-après suit l'ordre des questions précises et spécifiques telles que formulées dans la demande du gouvernement.

A. De impact van een aanpassing van het minimumpensioen met 0,5 % of met 1 % op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.

L'impact sur l'enveloppe budgétaire 2007-2008 réservée aux adaptations au bien-être d'une adaptation de 0,5 % ou de 1 % de la pension minimum est évaluée sur base de l'estimation qui figure dans la note du Conseil des Ministres du 20 juillet 2006, convertie en prix courants (cf. tableau 1).

TABEL 1 - Impact sur l'enveloppe budgétaire (non cumulée) réservée aux adaptations au bien-être d'une hypothèse de liaison au bien-être de 0,5% ou de 1% de la pension minimum (millions d'euros courants)

Millions d'euros courants	Enveloppe 2007	Enveloppe 2008
Régime des salariés		
- liaison au bien-être de 1%	18,7	19,2
- liaison au bien-être de 0,5%	9,3	9,6
Régime des indépendants		
- liaison au bien-être de 1%		17,8
- liaison au bien-être de 0,5%		8,9

A noter que les enveloppes calculées sur base des projections du CEV comprennent implicitement l'impact d'une liaison au bien-être de 0,5 % de la pension minimum des salariés et de 1 % de la pension minimum des indépendants. A noter cependant que dans ce dernier cas, l'estimation présentée au tableau 1 dépasse celle basée sur les projections du CEV de 4,7 millions d'euros.

Dès lors, deux interprétations sont possibles: soit l'on considère que l'enveloppe budgétaire totale doit tenir compte d'une liaison au bien-être de 1 % de la pension minimum des salariés et cette dernière n'entame alors pas l'enveloppe disponible pour le bonus bien-être en "centen"; soit l'on considère que l'enveloppe budgétaire totale ne reflète qu'une liaison au bien-être de 0,5 % de la pension minimum et l'enveloppe disponible pour le bonus de bien-être en "centen" est alors réduite de 9,3 et 9,6 millions en 2007 et 2008 respectivement. D'après les informations recueillies par le Secrétariat, c'est la première interprétation qui serait à la base du calcul de l'enveloppe mentionnée dans la note du Conseil des Ministres.

A long terme, la partie de l'enveloppe budgétaire consacrée au relèvement de la pension minimum des salariés devrait se réduire considérablement, compte tenu notamment du recours de plus en plus important au droit minimum par année de carrière: cependant les outils d'évaluation disponibles ne permettent pas de chiffrer avec précision l'ampleur et le rythme de cette diminution.

L'impact de ces liaisons au bien-être de la pension minimum sur la distribution des revenus des pensionnés est évoqué au point 2 ci-après.

B. De impact van een welvaartsbonus in centen of in procenten op (a) de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en (b) op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.

a. Impact van de voorstellen op de budgettaire enveloppe

De budgettaire enveloppe bestemd voor welvaartsaanpassing van de pensioenen voor de jaren 2007 en 2008 werd weergegeven in de nota voor de Ministerraad van 18 juli 2006 (zie bijlage 1), nl. respectievelijk 44 en 67 mln. euro (niet gecumuleerd). Vanaf 2009 werd de jaarlijkse toename van de budgettaire enveloppe - berekend op basis van het verschil tussen het scenario van de SCvV en het scenario zonder welvaartsaanpassing - toegevoegd. Hierin zit echter de invloed van een impliciete verhoging van de minimumpensioenen met 0,5 % (zie vraag II A). In het begin van de periode bedraagt deze verhoging bij benadering 9 mln. euro. Deze impact werd bijgevolg onttrokken uit de enveloppe om een budgettaire enveloppe te kunnen bepalen die *enkel* bestemd is voor welvaartsaanpassingen van de pensioenuitkeringen, los van de budgettaire enveloppe voor de verhoging van minimumpensioenen of loongrensaanpassingen. Merk op dat in deze berekening ervan uitgegaan wordt dat het aandeel van gepensioneerden die het minimumpensioen genieten, constant blijft in de tijd. Gezien op termijn het minimumpensioen meer en meer vervangen zal worden door het minimumrecht per loopbaanjaar (zie vraag II.A van de gedetailleerde resultaten), wordt de budgettaire enveloppe voor welvaartsaanpassingen zoals hier bepaald, in principe onderschat.

Het eerste voorstel werd uitgewerkt op basis van de beschikbare enveloppe voor 2007 en 2008 en respecteert bijgevolg de budgettaire enveloppe. Indien de boni constant gehouden worden, wordt de beschikbare enveloppe vanaf 2009 niet volledig benut. Er werd gesimuleerd hoe de boni zouden moeten aangepast worden teneinde de budgettaire enveloppe te respecteren. De basisbonus (voor personen met een loopbaanduur tussen 10 en 20 jaar) zou dan evolueren van 40 €¹ in 2008 over 43 € in 2010, 66 € in 2030 tot 85 € in 2050. In de veronderstelling dat de verhouding tussen de basisbonus en de verhoogde bonus (voor lange loopbanen) constant blijft in de tijd, zou de verhoogde bonus evolueren tussen 85 € in 2008 over 97 € in 2010, 149 € in 2030 en 191 € in 2050.

Wat het tweede voorstel betreft, werd in de nota aan de Ministerraad enkel de techniek geïllustreerd. Ook hier gaat het voorstel ervan uit dat de budgettaire enveloppe gerespecteerd dient te worden. Volgens de berekeningen zou de budgettaire enveloppe reeds in 2007 en 2008 overschreden worden. De gemiddelde verhoogde bonus ligt immers veel hoger (respectievelijk 105 € en 138 €) en bovendien werd in 2007 het ingangsmoment op 5 jaar geplaatst tegenover 12 jaar in het eerste voorstel. Dezelfde enveloppe moet dus onder meer mensen verdeeld worden. Ook hier werd gesimuleerd hoe veel de basisbonus en de bonus per loopbaanjaar zouden moeten bedragen om de budgettaire enveloppe

1. In de secties die de welvaartsbonus behandelen, zijn de bedragen uitgedrukt in constante prijzen van 2006.

te respecteren wat leidde tot een lagere startwaarde (nl. 18 € en 28 € voor de basisbonus in respectievelijk 2007 en 2008 en 3,26 € en 5,09 € voor de bonus per loopbaanjaar). Tegen 2050 zou de basisbonus 61 € bedragen en de bonus per loopbaanjaar 11 €.

b. Impact van de voorstellen op de inkomensverdeling van de gepensioneerden

De verhoging van de minima¹ met 1%, zoals voorgesteld door Minister Tobback, zowel in de werknemers- als in de zelfstandigenregeling heeft een gunstiger effect op het inkomen van de gepensioneerden met een minimumpensioen dan de toepassing van de jaarlijkse welvaartsbonus (dat Minister Tobback voorstelt voor de overige pensioenen). Het toepassen van een jaarlijkse welvaartsbonus resulteert in een lagere groei dan 1 %, behalve voor de groeivoet van het minimumpensioen van een zelfstandige² aan het bedrag alleenstaanden. Het minimumpensioen is zo laag dat het toepassen van een forfaitaire bonus het bedrag met meer dan 1 % jaarlijks doet toenemen maar door de vertraagde toepassing van 5 jaar, kan het pensioenbedrag - verkregen door een verhoging van jaarlijks 1 % - niet meer volledig ingehaald worden binnen een 'verblijfsduur' van 20 jaar.

Het bonussysteem voor de overige pensioenen (dus buiten de minima) werkt inkomensherverdelend (binnen de groep gepensioneerden die in aanmerking komt voor de bonus) op drie niveaus. Ten eerste is het bonussysteem gunstiger voor de oudere gepensioneerden omdat het systeem pas na 5 jaar in werking treedt en dus niet van toepassing is op de jong gepensioneerden wiens bedrag immers hoger ligt omdat het berekend is op hogere inkomens in vergelijking met de oudere gepensioneerden. Ten tweede komt het bonussysteem ten goede aan de gepensioneerden met een lange loopbaan (wat nog meer uitgesproken is in het tweede voorstel). Ten derde komt het forfaitair karakter van het bonussysteem ten goede aan de gepensioneerden met een laag pensioenbedrag.

Zowel bij gemiddelde als bij lage pensioeninkomens³ is het bonussysteem gunstiger dan een procentuele welvaartsaanpassing van 0,5 %. Dit geldt eveneens voor een gepensioneerde zelfstandige met een hoger pensioenbedrag maar niet voor een gepensioneerde werknemer met een hoger pensioenbedrag. De verhouding tussen het niveau van het pensioenbedrag met bonus t.o.v. het niveau van het pensioenbedrag met een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 % na een 'verblijfsduur' van 20 jaar bedraagt -1 %, + 4 % en + 17 % voor een gepensioneerde werknemer met respectievelijk een hoger, gemiddeld en lager pensioeninkomen. Voor de zelfstandige gepensioneerden bedraagt de winst respectievelijk + 2 %, + 8 % en + 25 %.

-
1. De berekeningen werden gemaakt op basis van het minimumpensioen voor een volledige loopbaan. De bedragen zijn aan spilindex 118,47 (1/10/2006) maar omgerekend naar prijzen van 2006.
 2. Hierbij is geen rekening gehouden met de verhoging van het minimumpensioen voor zelfstandigen voorzien op 1 december 2006 en 2007.
 3. Een "gemiddeld pensioen" komt overeen met het globale gemiddelde van alle gepensioneerden in de regeling van respectievelijk werknemers en zelfstandigen. Een "hoger" pensioen bedraagt anderhalve keer het "gemiddelde"; een "lager" pensioen werd bepaald als de helft van het "gemiddeld" pensioen.

Hoewel het bonussysteem in grote mate inkomensherverdelend werkt (vooral tussen jongere en oudere gepensioneerden en tussen hogere en lagere pensioenkommens), dient toch opgemerkt dat ongeveer 22 % van de gepensioneerden (zonder minimumpensioenen) uit de boot valt omdat zij een te korte loopbaan hebben en bijgevolg ook geen recht hebben op een minimumpensioen. In vergelijking met een scenario waarin ook deze groep een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 % geniet, neemt de inkomensongelijkheid dan weer lichtjes toe. Minister Tobbac stelt zelf dat voor deze groep mensen de piste van de verbetering van de Inkomensgarantie voor Ouderen bewandeld moet worden.

C. De impact van een welvaartsaanpassing in netto dan wel in bruto termen op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen.

L'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être a été jusqu'à présent évaluée en termes bruts, sur base des surcroûts de dépenses sociales occasionnées par le scénario de générosité du CEV; dans la mesure où la mission du CEV a trait aux dépenses sociales et pas aux recettes, l'impact en retour sur les recettes de l'Etat de ce surcroût de dépenses sociales n'a jamais été pris en compte. La présente question porte uniquement sur l'impact direct des accroissements des allocations sociales sur les recettes d'IPP, et pas sur les recettes additionnelles qui seraient générées par un supplément d'activité économique induit par l'augmentation de la demande agrégée. En effet, les projections du CEV supposent à long terme une pleine utilisation des facteurs de production et donc une croissance économique uniquement guidée par l'offre.

Le Service d'Etude et de Documentation du SPF Finances a réalisé une série de tests à l'aide du modèle SIRE, sur base des déclarations de l'exercice fiscal 2004. Il apparaît qu'un accroissement marginal des revenus de remplacement occasionne un retour fiscal de l'ordre de 29 % (y compris les déclarations non enrôlées). Ce chiffre relativement élevé ne s'explique pas par la limite d'exonération des allocataires sociaux purs, qui est pratiquement sans effet: cette limite ne joue que pour les personnes dont les revenus sont exclusivement constitués par des pensions et celles-ci sont loin de constituer la majorité des cas.

Le taux de retour est linéaire, à la décimale près, pour des hausses des revenus de remplacement comprises entre 0,5% et 2% (qui s'applique sur la pension éventuellement accrue pour l'impact du bonus pension octroyé pour les journées de travail prestées à partir de 62 ans).

Pour les "petites pensions" non enrôlées, le retour fiscal est de 0 si l'augmentation au bien-être ne les rend pas imposables. On peut considérer que le retour fiscal est nul pour l'augmentation de la GRAPA. Cela pourrait être le cas aussi pour les pensions des travailleurs indépendants puisqu'elles sont plus basses que celles des salariés.

D. De evolutie van en de impact op de beschikbare enveloppe in 2008 en volgende, van de maatregelen vervat in het Generatiepact.

L'impact à moyen et long terme des mesures du Pacte de solidarité entre les générations en ce qui concerne le régime de pension des travailleurs salariés a été estimé par le Bureau fédéral du Plan au travers de ses "Perspectives économiques 2006-2011" et du rapport annuel 2006 du Comité d'étude sur le vieillissement. Les mesures prises en compte portent sur l'adaptation des plafonds salariaux, l'adaptation différenciée pour les plafonds se rapportant à certains jours assimilés, l'augmentation du droit minimum par année de carrière et une adaptation au bien-être pour les pensionnés depuis au moins un an¹. Pour rappel, les modèles ne permettent pas de différencier la pension minimum des autres types de pension salariée. Le coût de l'ensemble des mesures citées ci-dessus est évalué à 241 millions d'euros en 2010 (soit 0,07% du PIB) et à 1,27% du PIB en 2050. En 2010, c'est l'adaptation au bien-être des pensions d'au moins un an qui représente la majorité des dépenses supplémentaires (89% des dépenses supplémentaires de pensions dans le régime salarié), suit l'augmentation du droit minimum par année de carrière (11% de ces dépenses). Par contre, en 2050, la contribution de l'adaptation du plafond salarial au coût de l'ensemble des mesures est la plus importante (56%); le poids de l'adaptation au bien-être des pensions a fortement diminué (soit 38% du coût total).

E. De impact van de voorstellen op de inactiviteitsvallen (impact op de activiteitsgraad van de verhoogde verwachte pensioenuitkering in relatie tot netto loon).

Pour chacune des mesures proposées en matière de pensions, les effets possibles sur l'offre de travail ont été identifiés. Dans la plupart des cas, l'effet sur l'offre de travail serait plutôt négatif mais limité, notamment eu égard aux montants proposés. Le fait que la revalorisation de certaines pensions se fassent après 5 ans constitue quant à lui un incitant à la poursuite de l'activité.

F. De manier waarop de kost van het verhogen van de loongrenzen wordt aangerekend op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen, zowel op korte als op lange termijn.

Les différentes modalités possibles d'utilisation de l'enveloppe budgétaire réservée aux liaisons au bien-être par le Pacte de solidarité entre les générations ont des répercussions budgétaires qui peuvent présenter des profils temporels très différents. Des liaisons au bien-être des forfaits et des plafonds régulières ont un coût budgétaire qui croît avec le temps alors que la liaison au bien-être des allocations non-forfaitaires a un coût budgétaire qui se stabilise en régime de croisière (en % du PIB). En particulier, tout relèvement du taux de croissance des plafonds salariaux dans le régime des pensions des salariés n'a pratiquement aucun effet à court terme mais a des effets très sensibles à long terme, voire à très long terme.

1. qui s'applique sur la pension éventuellement accru par l'impact du bonus-pension octroyé pour les journées de travail prestées à partir de 62 ans.

Une simulation illustrative indique qu'en combinant une diminution de 0,1% par an du facteur d'adaptation au bien-être des allocations non forfaitaires et des forfaits avec un relèvement de 0,5% par an des plafonds salariaux, l'utilisation de l'enveloppe est réduite à court terme mais accrue à long terme.

Tant les conséquences budgétaires de court terme que de long terme des mesures de liaison au bien-être des allocations doivent donc être examinées.

Dans le cas du bonus de bien-être, l'enveloppe budgétaire disponible est calculée sur base du coût budgétaire d'une liaison au bien-être de 0,5% par an des pensions non forfaitarisées. Le respect de l'enveloppe budgétaire totale disponible pour l'ensemble des adaptations au bien-être dans le régime des pensions des salariés suppose bien entendu que le taux de croissance annuelle du plafond salarial tel que prévu dans le Pacte de solidarité entre les générations, à savoir 1,25% par an, soit respecté. Un taux plus élevé combiné à l'épuisement par le bonus de bien-être de l'enveloppe correspondant à la liaison au bien-être de 0,5% serait pratiquement sans conséquence à court terme mais entraînerait à long terme un dépassement de l'enveloppe totale affectée aux pensions des salariés.

G. Een evaluatie van het aanpassen van de loongrenzen, ofwel in functie van de loonnorm ofwel met +1,25 % per jaar, ongeacht de evolutie van de loonnorm.

Les scénarios de politique sociale mis en avant dans les éditions 2002 à 2005 des rapports du CEV, étaient axés sur des paramètres de liaison au bien-être des allocations sociales fixés par référence au taux de croissance des salaires et de la productivité, à savoir - 0,5% pour les plafonds salariaux, - 0,75% pour les allocations forfaitaires et - 1,25% pour les allocations non forfaitaires. Vu que les scénarios macroéconomiques de référence retiennent, à long terme, un taux de croissance de 1,75% par an de la productivité et des salaires, ces taux de décrochage impliquaient donc pour les paramètres de liaison au bien-être les valeurs suivantes: 1,25% par an pour les plafonds salariaux, 1% par an pour les allocations forfaitaires et 0,5% par an pour les allocations non forfaitaires.

Ce sont bien ces trois taux que le Pacte de Solidarité entre les générations retient pour déterminer les enveloppes budgétaires disponibles année par année, mais sans aucune référence au taux de croissance de la productivité et des salaires¹. Or le poids budgétaire de ces enveloppes pourrait s'avérer très différent (en % du PIB) selon que la croissance économique soit forte ou faible.

L'impact de long terme d'une croissance ralentie de la productivité et des salaires à concurrence de 0,5% /an (donc abaissée à 1,25%/an) sur le coût budgétaire du vieillissement dans un scénario de politique sociale conforme aux dispositions du Pacte de Solidarité entre les générations a été évalué. La chute de la croissance économique, qui n'est donc pas répercutée sur le rythme des adaptations au bien-être des allocations sociales, a pour effet d'accroître le coût budgétaire du vieillissement.

1. Les scénarios de long terme retenus par le CEV - comme dans les études réalisées à l'étranger ou par les institutions internationales - postulent que les salaires croissent en moyenne au même rythme que la productivité du travail.

sement à l'horizon 2050 de 2,17% du PIB. Cet accroissement du poids des dépenses sociales est dû pour les deux-tiers au moindre décrochage des allocations sociales par rapport à la productivité et aux salaires; le tiers restant est attribuable au poids relatif accru des droits à la pension accumulés avant la période où intervient le ralentissement des gains de productivité.

III. Propositions du Ministre de l'Intégration sociale en ce qui concerne l'adaptation du revenu d'insertion

A. De vraag of de SCvV met het voorgestelde mechanisme van welvaartsaanpassingen al dan niet rekening gehouden heeft.

In het scenario van de SCvV worden de bijstandsuitkeringen niet expliciet gekoppeld aan de reële loonevolutie. Maar impliciet volgen zij echter wel (gedeeltelijk) de welvaart. In de onderstaande paragrafen wordt dit verduidelijkt.

In de projecties van de SCvV zijn de uitgaven aan het leefloon, de maatschappelijke hulp en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT) niet in detail (per leeftijd of per categorie) gemodelleerd. Voor de middellangetermijnprojectie zijn zij elk gebaseerd op de meerjarenbegroting van de uitgaven opgesteld door de departementen van de federale overheid. Op lange termijn evolueren zij volgens de groeivoet van het bbp.

Op middellange termijn evolueren de uitgaven aan de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ook volgens de meerjarenbegroting van de federale overheid. In de langetermijnprojectie worden zij verondersteld te evolueren zoals de forfaitaire uitkeringen. Dit betekent een jaarlijkse groei van 1% in een scenario met een macro-economische groei van de lonen en de productiviteit met 1,75% per jaar.

B. De impact van de koppeling van de uitkeringen aan de welvaart op de projecties (waaronder de budgettaire) op lange termijn.

In het voorstel wordt de welvaartsvastheid van de uitkeringen beoogd via een koppeling aan de reële loonevolutie. Binnen het macro-economisch scenario van de SCvV¹ met een jaarlijkse productiviteitstoename en gemiddelde loongroei van 1,75% op lange termijn wordt verondersteld dat deze koppeling gebeurt aan de hand van het gemiddeld stijgingsritme van de conventionele lonen van 1,25% per jaar (de macro-economische loonevolutie van 1,75% - de wage drift² van 0,5%). In de projectie bepalen we het aantal gerechtigden op de bijstandsuitkering als een constant percentage van de bevolking van 20 jaar en ouder (op basis van de laatste observatie).

In vergelijking met een scenario zonder welvaartsaanpassing loopt de gecumuleerde budgettaire kost van de tweejaarlijkse welvaartsaanpassing op van 0,02 % van het bbp in 2011, naar 0,11 % in 2030 tot 0,18 % van het bbp in 2050. De uitga-

1. Zie Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, mei 2006.

2. De stijging van het gemiddeld loon tengevolge van de wijziging in de verdeling van de werkgelegenheid per kwalificatie, geslacht en leeftijd.

ven aan het leefloon en aan de IVT zijn het grootst en zouden ieder een derde van de uitgaven voor hun rekening nemen.

C. De opportuniteit en de impact van een mechanisme van welvaartsaanpassingen van de uitkeringen, meer in het bijzonder in het kader van de strijd tegen de armoede.

Het onderzoek naar mogelijke effecten van welvaartsaanpassingen van de bijstandsuitkeringen op het armoederisico gebeurt via twee pistes. Enerzijds wordt de doelmatigheid nagegaan van de bedragen als instrument om het armoederisico te beperken. Anderzijds wordt het effect van de welvaartsaanpassingen van de bijstand op het armoederisico onderzocht via een simulatie met de Panel Survey on Belgian Households (PSBH).

1. De doelmatigheid van de uitkeringen

De hoogte van het bedrag van de bijstandsuitkeringen is een belangrijk element voor de doelmatigheid van het systeem in de strijd tegen armoede. De relatieve armoedegrens kan in dat opzicht als een minimumgrens beschouwd worden. In 2003 bedraagt de armoedegrens voor België 777 euro per maand of 9 324 euro per jaar (meest recente op basis van de *Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*).

Per hypothese volgt de evolutie van de armoedegrens na 2003 de jaarlijkse groei-voet van het bbp per capita (bepaald conform het scenario van de SCvV). Voor de evolutie van de bijstandsuitkeringen worden volgende scenario's gehanteerd: een koppeling aan de conventionele loonstijgingen en een koppeling aan de reële loonstijgingen (inclusief de wage drift). In het scenario van de SCvV geeft dit een jaarlijkse groeivoet van de uitkeringen met respectievelijk 1,25% en 1,75%. In een derde scenario blijven de uitkeringen hun historische reële evolutie (1985-2005) volgen. Dit geeft minder dan 1 % per jaar voor het leefloon (bestaansminimum) en de IVT en net iets meer dan 1% per jaar voor de IGO (GIB).

Een welvaartsaanpassing van de bijstandsuitkeringen via de evolutie van de conventionele lonen is vrij genereus ten opzichte van het beleid dat in het verleden gevoerd is. Maar die welvaartsaanpassing lijkt toch niet voldoende te zijn om de groei van het bbp bij te houden waardoor de kloof met de armoededrempel toeneemt over de periode. Terwijl in 2006 de IGO nog relatief dicht bij de drempel ligt, zou de uitkering er in 2050 25 % onder liggen. De verhouding van het bedrag van het leefloon en van de IVT ten opzichte van de drempel daalt van 73 % in 2006 tot 61 % in 2050.

Bij een volledige koppeling aan de lonen (inclusief de wage drift) lijken de uitkeringen aanvankelijk redelijk gelijke tred te houden met de armoedegrens. Vanaf 2020 zou de kloof met de grens echter dalen. Dit is te wijten aan het feit dat er dan een terugval is in de reële groeivoet van het bbp per capita (en dus van de armoedegrens) waardoor de uitkeringen die gekoppeld zijn aan de reële loonevolutie van 1,75 % sneller zullen stijgen.

2. Impact van de welvaartsaanpassing van OCMW-uitkeringen op het armoederisico: simulatie op basis van de PSBH

Op basis van de Panel Survey on Belgian Households (PSBH) wordt het effect van een jaarlijkse en cumulatieve welvaartsaanpassing van 1,25 % van de OCMW-uitkeringen (bestaansminimum en financiële hulp) op *het armoederisico*¹ onderzocht voor de periode 1994-2001. In vergelijking met het geobserveerde armoederisico, leidt de simulatie met welvaartsaanpassingen tot een zeer kleine vermindering van het armoederisico vanaf 1997 tot 2000. In 2001 zou het gesimuleerde armoederisico identiek zijn aan de geobserveerde waarde.

De impact van de welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen op het armoederisico, gemeten volgens de relatieve methode en op basis van een vrij beperkte steekproef van bijstandsgerechtigden, lijkt dus eerder beperkt te zijn. Nochtans blijkt er wel een vrij sterk individueel effect op te treden. De *relatieve mediane armoederisicokloof* geeft een indicatie van de diepte van de armoede en wordt gemeten als het verschil tussen het mediaan equivalent inkomen van de "arme" OCMW-gerechtigden en de armoededrempel, uitgedrukt als percentage van de drempel. Over de periode 1994-2001 situeert de geobserveerde waarde van deze indicator zich tussen 16 % en 21 %. Dit betekent dat het mediaan inkomen van de personen met een armoederisico en een OCMW-uitkering ongeveer 79 % tot 84 % van de armoededrempel bedraagt. In de simulatie met welvaartsaanpassingen ligt het mediaan inkomen van deze individuen merkkelijk hoger: van 83 % tot 87 % van de armoededrempel.

D. De impact van de voorstellen en van het mechanisme van welvaartsaanpassingen, op de inactiviteitsvallen.

L'écart entre le salaire minimum et le revenu d'intégration serait réduit à la suite des mesures proposées. Dans le cas d'une possibilité de travail à temps plein, et au vu des augmentations reprises dans la proposition actuelle, ceci ne devrait pas créer de piège à l'activité. Par contre, en cas d'opportunité de travail à temps partiel, celle-ci pourrait ne pas être saisie, en conséquence du fonctionnement du revenu d'intégration sociale. La complexité de ce système est telle qu'il serait hasardeux, sans une étude approfondie qui n'a pas pu être réalisée dans les temps impartis, de tirer des conclusions définitives quant à l'impact sur l'offre de travail des mesures proposées dans ce cadre.

Par ailleurs, l'écart entre le revenu d'intégration et les allocations de chômage serait lui aussi réduit. Le caractère incitatif de la menace de perte d'allocation de chômage qui pèse sur les chômeurs ne faisant pas suffisamment d'efforts pour trouver un emploi pourrait s'en retrouver amoindri, ce qui pourrait constituer un piège à l'activité.

1. Gemeten volgens de relatieve methode waarbij de armoedegrens bepaald is als 60% van het mediaan equivalent inkomen.

IV. Impacts macroéconomiques respectifs d'une politique d'augmentation des salaires et d'une liaison au bien-être des barèmes fiscaux

Deux variantes de relèvement du revenu disponible des salariés ont été évaluées avec le modèle macroéconomique HERMES du Bureau fédéral du Plan. Dans ces variantes, le relèvement du pouvoir d'achat des salariés est obtenu par le biais de mesures à caractère général, sans ciblage particulier.

Dans la première variante, le relèvement du revenu disponible des salariés est opéré par la voie fiscale. L'indexation annuelle des barèmes de l'impôt des personnes physiques est effectuée sur base de l'inflation augmentée de 0,5 point de pourcentage. Ainsi, il s'ensuit qu'une partie de la croissance réelle des revenus imposables échappe à la progressivité de l'impôt, et ce pour tous les contribuables (salariés ou non salariés). Après 5 ans d'application de la mesure (2011), l'impôt sur le revenu des ménages est réduit de 0,19 % du PIB par rapport à la projection de référence, dont 0,13 % du PIB (quelque 490 millions d'euros) en faveur des salariés. Aucune mesure de financement de la mesure (hausse d'autres impôts, baisse de certaines dépenses) n'est introduite.

Dans la seconde variante, le revenu disponible des salariés est augmenté par le biais d'une progression accélérée des salaires bruts dans le secteur des entreprises (assouplissement de la norme salariale) et dans le secteur public. La hausse annuelle des salaires est calibrée de manière à générer une hausse du revenu disponible des salariés équivalente à celle introduite dans la première variante via une baisse de la pression fiscale (soit 0,13 % du PIB après 5 ans, cf. supra). Cependant, la mesure implique un relèvement des coûts salariaux qui, compte tenu de tous les éléments du coin fiscal (cotisations des employeurs, cotisations personnelles et impôt au taux marginal) implique un relèvement de la masse salariale-coût de 0,29% du PIB par rapport à la simulation de référence après 5 ans.

Dans la première variante, la hausse du revenu disponible des salariés est financée par l'Etat, sans impact sur les coûts salariaux. Dans la seconde, elle est financée par les employeurs. Il s'ensuit que les impacts macroéconomiques des deux variantes sont très différents.

Dans la première variante, les baisses d'impôt produisent un effet de relance économique. La consommation des ménages est stimulée, de même que leurs investissements (logements). Il s'ensuit une augmentation des investissements des entreprises, mais aussi des importations. L'augmentation de la demande intérieure entraîne à la fois une hausse de la productivité et de l'emploi (+2.000 unités après 5 ans). Pour une injection de revenu disponible à concurrence de 0,19 % du PIB par rapport à la projection de référence, le PIB n'est augmenté que de 0,10 % après 5 ans, vu la faiblesse des multiplicateurs caractéristique d'une petite économie ouverte. L'effet de retour sur les finances publiques est dès lors limité: à l'horizon 2011, le solde budgétaire est dégradé à concurrence de 0,17 %, pour une dépense fiscale atteignant, ex ante, 0,19 % du PIB. Rappelons qu'aucune hypothèse n'a été posée quant aux mesures éventuelles de financement de cette mesure.

Dans la seconde variante, l'augmentation des coûts salariaux se traduit par une augmentation des prix, une perte de rentabilité et une dégradation de la compétitivité extérieure. Il s'ensuit un recul des investissements des entreprises et des exportations par rapport à la projection de référence. En outre, la hausse des prix conduit à une baisse de la compétitivité intérieure qui stimule les importations. Bien entendu, la hausse des salaires produit un effet de relance via la demande intérieure, mais moins puissant que dans la première variante. En effet, l'impact initial sur le revenu disponible des ménages est non seulement d'ampleur plus limitée (dans la première variante, l'impôt sur les revenus non salariaux est aussi diminué) mais il est, de plus, atténué en termes réels par la hausse des prix. En outre, le relèvement des coûts salariaux se solde par un repli de l'emploi (-6.000 unités après 5 ans), ce qui pèse également sur la demande des ménages. Au total, l'effet de relance via la demande intérieure est donc plus que compensé par les effets dépressifs découlant de l'augmentation des coûts salariaux: l'impact total sur le PIB est légèrement négatif. Le relèvement des salaires a, par contre, un effet positif sur les recettes fiscales et parafiscales de l'Etat: après 5 ans, le solde budgétaire est amélioré de 0,06 % du PIB par rapport à la projection de référence.

En ce qui concerne la problématique des pièges à l'emploi, rappelons qu'elle concerne spécifiquement les emplois dont la rémunération nette est proche de celle d'un revenu de remplacement. Une mesure généralisée telle que le relèvement de l'ensemble des barèmes fiscaux constitue de ce fait un dispositif relativement coûteux pour atteindre un tel objectif. D'autant plus qu'une telle mesure touche toutes les catégories de revenus, y compris les revenus de remplacement. Pour atteindre son objectif, il faudrait que l'impact relatif d'un relèvement des barèmes soit plus important pour les revenus du travail que pour les revenus de remplacement. En ce qui concerne le scénario plus ciblé d'un relèvement général des salaires, les résultats de la simulation montrent un repli de l'emploi total, y compris des emplois bas salaires. Une hausse du coût salarial ne fait en effet que renforcer les risques de voir se réduire la demande des entreprises pour des travailleurs les moins qualifiés. Le faible taux d'emploi des moins qualifiés en Belgique témoigne, que pour ces catégories de travailleurs, le niveau de coût salarial actuel est déjà un frein important à la création d'emplois ("pièges à la productivité"). Une mesure d'allègement de la pression fiscale et parafiscale ciblée sur les peu qualifiés permettrait sans doute d'éviter les principaux inconvénients des deux alternatives testées.

REPONSES DETAILLEES
GEDETAILEERDE ANTWOORDEN

I Inleiding

Le gouvernement a émis fin juillet 2006 une demande d'avis au Comité d'Etude sur le Vieillessement (CEV) relative à l'exécution du Pacte de solidarité entre les générations (cf. notifications de la séance du 20 juillet 2006 du Conseil des Ministres - annexe 1).

La demande d'avis comporte trois volets distincts :

- les propositions du Ministre des Pensions en ce qui concerne le "bonus annuel de bien-être".
- les propositions du Ministre de l'Intégration sociale en ce qui concerne l'adaptation du revenu d'insertion.
- les avantages respectifs d'une politique d'augmentation des salaires et d'une liaison au bien-être de tout ou partie des barèmes fiscaux dans le cadre d'une lutte contre les pièges à l'emploi, ainsi que leurs incidences budgétaires.

II Propositions du Ministre des Pensions en ce qui concerne le “bonus annuel de bien-être”

Le Pacte de solidarité entre les générations se réfère au scénario de politique sociale mis en avant dans les éditions 2002 à 2005 du rapport du CEV pour définir une enveloppe budgétaire disponible année par année (et jusqu'à 2030, voire 2050) pour accorder des adaptations au bien-être des allocations sociales. Les paramètres qui déterminent cette enveloppe, appliqués séparément pour chacune des branches de la sécurité sociale, permettent de désagréger l'enveloppe entre les différentes branches et d'isoler, notamment, une enveloppe pour le régime général des pensions des salariés et des indépendants.

Le “bonus annuel de bien-être” tel que proposé par le Ministre des Pensions est un mécanisme de liaison au bien-être des pensions qui présente les caractéristiques générales suivantes :

- le dispositif a un caractère structurel: une fois en place, le montant et la répartition des adaptations futures au bien-être sont fixés pour le très long terme;
- l'enveloppe budgétaire fixée pour les pensions est respectée - compte tenu de l'interprétation faite des paramètres du Pacte - et complètement utilisée tant à court-moyen terme qu'à long terme.
- la pension minimum est accrue de 1 % par an, alors que les autres pensions sont adaptées via l'octroi de forfaits (“centen”) dont le montant dépend dans une certaine mesure de la carrière; ces forfaits ne sont accordés qu'après un certain nombre d'années de “séjour” dans le régime. A partir de ce moment, le bénéficiaire voit son bonus annuel¹ s'accroître à concurrence du bonus de l'année, dont le montant est calibré année par année de façon à respecter l'enveloppe budgétaire.

L'analyse présentée ci-après suit l'ordre des questions précises et spécifiques telles que formulées dans la demande du gouvernement

1. Pendant les premières années durant lesquelles un bonus de bien-être est accordé, le bénéficiaire le perçoit via un versement annuel. A partir de la sixième année, le bonus - dont le montant est entre-temps devenu plus important - est intégré au versement mensuel de la pension.

A. De impact van een aanpassing van het minimumpensioen met 0,5 % of met 1 % op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.

1. Préambule

Il convient de rappeler que dans le modèle (ou système de modèles) MALTESE auquel le CEV a traditionnellement recours pour évaluer le coût budgétaire du vieillissement démographique, la pension minimum du régime des pensions des travailleurs salariés n'est pas modélisée explicitement. Il pouvait difficilement en être autrement, compte tenu des contraintes qui découlent de trois facteurs:

- les limites d'une modélisation à caractère macrobudgétaire;
- les limites en matière de données disponibles;
- les interactions entre dispositifs.

a. Limites d'une modélisation à caractère macrobudgétaire

Les modèles utilisés par différentes institutions dans le monde pour évaluer le coût budgétaire du vieillissement et ses conséquences sur la soutenabilité de long terme des finances publiques ont presque toujours un caractère macrobudgétaire: la modélisation des dépenses des différentes branches de la sécurité sociale s'efforce de capter les interactions essentielles entre les éléments les plus importants de la réglementation et les évolutions socio-démographiques (évolution à long terme du nombre d'allocataires qui émargent aux différentes branches) et macroéconomiques (emploi, salaires) de moyen et long terme. Pour chacune des branches, ces modèles captent l'évolution du montant moyen des allocations pour différents groupes d'allocataires.

Le système MALTESE utilisé en Belgique comporte pour chacune des branches de la Sécurité sociale des modules spécifiques qui dans certains cas sont particulièrement détaillés, bien plus que dans la plupart des équivalents étrangers. Les approches macrobudgétaires ne peuvent néanmoins prétendre au degré de détail caractéristique d'approches, plus microéconomiques, basées sur des données individuelles, exhaustives ou par échantillon; ces dernières sont mieux adaptées pour capter l'impact budgétaire de court terme de modifications de la réglementation, alors que les approches macrobudgétaires sont mieux adaptées à l'identification des impacts de telles modifications sur les tendances de moyen et de long terme.

b. Limites en matière de données disponibles

La modélisation de l'évolution du nombre d'allocataires bénéficiaires de certaines catégories particulières d'allocations peut s'avérer malaisées du fait des limites aux données disponibles et, le cas échéant, utilisables. Dans le cas de la pension minimum du régime des salariés notamment, on ne peut fournir d'estimation exacte des effets des mesures portant sur le montant de cette pension

minimum sans connaître le nombre d'allocataires, le montant moyen et la fraction de carrière des pensionnés qui remplissent les conditions d'éligibilité; de plus, une connaissance de la distribution par âge et sexe est nécessaire, afin de simuler l'évolution future des dépenses liées à ce groupe d'allocataires.

c. Interactions entre dispositifs

Les interactions entre certains dispositifs sont extrêmement importantes. Le système de la pension minimum dans le régime des salariés en constitue précisément l'exemple le plus marquant. Il apparaît en effet que ce système pourrait perdre progressivement de son importance, au profit du droit minimum par année de carrière, dans des scénarios où la croissance de la pension minimum serait inférieure à celle du droit minimum. (cf. point 2 ci-après).

Cependant, la pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants fait l'objet d'une modélisation explicite. Une modélisation explicite est ici incontournable vu que la grande majorité (plus de 60%) des pensionnés de ce régime bénéficient de la pension minimum. Par ailleurs, en l'absence d'équivalent au droit minimum par année de carrière, les effets d'interaction sont nettement moins importants, et la pension minimum n'est pas appelée à perdre de son importance par rapport à un autre dispositif (cf. point 3 ci-après).

La première édition du CEV, qui présente une description relativement détaillée du traitement réservé aux différentes catégories d'allocation, avait largement explicité les choix méthodologiques relatifs à la pension minimum (cf. point 3 ci-après).

2. Modélisation des minima de pension dans le régime des pensions des travailleurs salariés

Les principaux paramètres qui interagissent au niveau des minima dans le régime des pensions des travailleurs salariés sont:

- la pension minimum,
- le droit minimum par année de carrière,
- le plafond d'application du droit minimum.

Les hypothèses de long terme retenues en la matière dans les projections à long terme des dépenses de pension tiennent compte des interactions importantes entre ces paramètres. En effet, le droit minimum par année de carrière étant lié au salaire minimum garanti interprofessionnel (SMIG), on ne peut, pour le long terme, que supposer une évolution du SMIG - donc du droit minimum - parallèle à l'évolution des salaires conventionnels (soit la croissance macroéconomique des salaires, diminuée de 0,5%). Il est vrai qu'en pratique, le SMIG semble avoir augmenté moins rapidement que les salaires, mais (du coup ?) l'impact sur le droit minimum a été largement compensé par le récent relèvement de celui-ci à concurrence de 7%.

Le potentiel de substitution de la pension minimum par le droit minimum par année de carrière peut être illustré dans le cas d'une carrière complète par la comparaison entre le montant de la pension minimum (10.396 euros au taux isolé) et le montant théorique de la pension calculée par application du droit minimum pour chacune des années de carrière (8.609 euros). L'avantage que semble avoir la pension minimum (20% environ) n'est qu'apparent; en pratique, la différence est suffisamment faible pour que la prise en compte des salaires effectifs des "bonnes années" (en général et surtout la fin de carrière) plus élevés suffise, dans de nombreux cas, à atteindre une pension plus élevée que la pension minimum, grâce à l'application du droit minimum pour les années de carrière défavorables. Cette tendance devrait s'accroître tant que la croissance de la pension minimum reste inférieure à celle des salaires.

Ce potentiel de substitution est d'autant plus réel que les conditions d'éligibilité au droit minimum sont beaucoup plus souples que les conditions d'éligibilité à la pension minimum, tant au niveau de la longueur de la carrière (15 années contre 30) qu'au niveau des prestations à temps partiel susceptibles d'être prises en compte.

Bien entendu, il ne faut pas oublier que l'application du droit minimum ne peut avoir pour effet de porter la pension au-delà du plafond d'application du droit minimum (12.199,05 euros au taux isolé) mais ce plafond est très supérieur (17% environ) à la pension minimum.

En termes prospectifs et à moins que la pension minimum ne croisse au rythme des salaires conventionnels - scénario qui n'a pas été exploré par le CEV jusqu'à présent - le montant théorique de la pension calculée sur base du droit minimum est donc appelé à s'accroître plus rapidement que la pension minimum. La question de savoir si celle-ci, dès lors, pourrait être progressivement remplacée par le droit minimum revient donc à s'interroger sur l'évolution future du plafond d'application du droit minimum.

Même si la législation ne prévoit pour ce plafond qu'une indexation aux prix, il paraît difficilement concevable d'adopter pour le long terme une hypothèse qui soit incohérente avec le principe de la liaison du droit minimum au SMIG, en l'absence d'une adaptation du plafond d'application du droit minimum, ce principe serait en effet vidé de sa substance.

Le scénario de politique sociale du CEV prévoit donc, comme pour l'"autre plafond" (le plafond salarial), une croissance du plafond d'application du droit minimum parallèle à celle des salaires conventionnels (soit à long terme 1,25%/an dans le scénario où les salaires macroéconomiques et la productivité croissent de 1,75%/an). Vu que ce plafond est déjà très supérieur à la pension minimum, l'écart entre ces deux paramètres devrait se creuser.

Ce choix de modélisation implique d'ignorer l'attribution de la pension minimum au niveau des nouveaux pensionnés. Pour les nouveaux pensionnés, les pensions les plus basses sont donc réputées croître au rythme moyen des pensions non touchées par le plafond salarial dans le scénario du CEV de l'édition 2006 du rapport. Cette hypothèse entraîne une surestimation des dépenses futures de pensions liées aux nouveaux pensionnés à court-moyen terme, qui est très limitée dans l'hypothèse d'un relèvement de 1%/an de la pension minimum et un petit peu plus importante dans l'hypothèse d'une pension minimum inchangée.

En ce qui concerne le stock de bénéficiaires de la pension minimum - appelé à se réduire progressivement dans le scénario retenu -, il n'a pas été possible de l'identifier explicitement dans le modèle, compte tenu des contraintes mentionnées aux points a et b ci-dessus. Là aussi et tant que l'existence de ce stock persiste dans la réalité, un élément de surestimation des dépenses futures est également introduit - à nouveau limitée dans l'hypothèse d'un relèvement de 1%/an de la pension minimum -, puisque le modèle suppose que l'évolution du montant moyen du stock reflète l'impact de l'évolution passée des salaires, impact sur lequel vient se greffer l'adaptation au bien-être supposée de 0,5%/an.

Cet élément de surestimation est présent tant dans le scénario CEV traditionnel que dans le "scénario sans adaptation au bien-être" présenté dans les éditions du rapport du CEV antérieures à l'édition 2006. En effet, la dynamique salariale s'impose également aux montants moyens du stock de pensionnés dans ce scénario. Au niveau de l'écart entre les deux scénarios, c'est donc uniquement la différence d'adaptation au bien-être (soit 0,5%/an) qui joue. Cette différence s'applique donc implicitement également aux bénéficiaires de la pension minimum, ce qui correspond à la différence d'adaptation au bien-être entre les deux scénarios susmentionnés au niveau des allocations forfaitaires (puisque celles-ci sont revalorisées de 1% dans le scénario CEV traditionnel contre 0,5% dans le "scénario CEV sans adaptation au bien-être"). Implicitement la différence entre les deux scénarios suppose donc un écart de 0,5% d'adaptation au bien-être de la pension minimum. Par contre, lorsque le scénario du CEV est comparé à un scénario où les allocations forfaitaires ne bénéficient pas non plus d'adaptations au bien-être, l'écart en termes d'adaptation de la pension minimum est implicitement de 0,5% plutôt que de 1%: dans ce cas le coût budgétaire d'une adaptation au bien-être de 1% de la pension minimum par rapport à une non-adaptation est donc sous-estimé à court-moyen terme.

Pour le reste, les hypothèses de long terme relatives à la liaison au bien-être du plafond salarial et des allocations non forfaitaires correspondent au scénario CEV classique (cf. annexe 2), soit une croissance de respectivement 1,25%/an et 0,5%/an (en plus de la dynamique interne) dans un scénario de croissance macroéconomique des salaires et de la productivité de 1,75%/an.

3. Modélisation de la pension minimum du régime des travailleurs indépendants

Une des caractéristiques du régime de pension des travailleurs indépendants est la prépondérance de la pension minimum. Plus de 60% des pensionnés de ce régime bénéficient en effet de cette pension. Par ailleurs, la croissance du revenu de référence utilisé dans le calcul de la pension des indépendants est freinée par la présence du revenu forfaitaire et par le caractère tronqué de la carrière prise en compte. Ces deux éléments font que la pension minimum joue un rôle fondamental dans l'évolution de la pension moyenne des indépendants et, dès lors, des dépenses totales du régime. Un soin particulier a donc été apporté à la pension minimum lors de la modélisation du régime des travailleurs indépendants: le modèle génère année par année la proportion de bénéficiaires de ce type de pension parmi les nouveaux pensionnés en tenant compte des montants légaux, puis en simule la diffusion progressive dans le stock de pensionnés.

L'hypothèse de long terme relative à l'adaptation au bien-être de la pension minimum des indépendants correspond donc au scénario CEV classique (cf. annexe 2), soit une croissance de 1%/an dans un scénario de croissance macroéconomique des salaires, de la productivité et des revenus des indépendants de 1,75%/an; dans ce même scénario, les hypothèses de long terme relatives à la liaison au bien-être du plafond et des allocations non forfaitaires sont identiques à celles retenues dans le cas des pensions des salariés, soit respectivement 1,25% et 0,5%.

4. Impact d'une adaptation de 0,5% ou de 1% de la pension minimum sur l'enveloppe disponible pour des adaptations au bien-être

Pour évaluer l'impact sur l'enveloppe budgétaire réservée aux adaptations au bien-être de différents scénarios de liaison au bien-être de la pension minimum, il faut comparer ces scénarios avec un scénario de "non liaison au bien-être de la pension minimum". Pour ce faire, il faut à nouveau distinguer le cas des salariés et des indépendants.

a. Régime des pensions des travailleurs salariés

Il découle de la section 2 ci-avant que si le facteur de liaison au bien-être de la pension minimum ne devrait pas influencer le calcul de l'enveloppe à long terme, il n'en va pas de même à court-moyen terme. Cependant, le modèle utilisé traditionnellement par le CEV permet de mesurer l'impact sur l'enveloppe d'une liaison au bien-être de 0,5% ou de 1% de l'ensemble des pensions, mais sans qu'il soit possible d'isoler la contribution de la pension minimum; celle-ci n'est en effet pas modélisée explicitement (cf. section 2 ci-avant).

Le CEV a donc repris l'évaluation qui figure dans la note du Conseil des Ministres pour 2007 et 2008, et qui correspond aux estimations récentes réalisées par l'ONP à l'intention des partenaires sociaux¹ pour ce qui concerne l'hypothèse d'un relèvement de 1%. Pour ce qui concerne l'hypothèse d'un relèvement de 0,5%, l'impact budgétaire a été approché en appliquant une simple règle de trois (cf. tableau 2).

TABEL 2 - Contribution à l'enveloppe budgétaire (non cumulée) réservée aux adaptations au bien-être d'une hypothèse de liaison au bien-être de 0,5% ou de 1% de la pension minimum (régime des travailleurs salariés - millions d'euros)

Millions d'euros (indice 116.15)	Enveloppe 2007	Enveloppe 2008
- liaison au bien-être de 1%	18,3	18,5
- liaison au bien-être de 0,5%	9,1	9,2
Millions d'euros courants	Enveloppe 2007 (index 118.47)	Enveloppe 2008 (index 120.64)
- liaison au bien-être de 1%	18,7	19,2
- liaison au bien-être de 0,5%	9,3	9,6

1. CONSEIL D'ETUDE SUR LE VIEILLISSEMENT, *Avis du Comité d'Etude sur le Vieillissement relatif à l'enveloppe budgétaire 2008 réservée aux adaptations au bien-être*, octobre 2006

Dans les projections du CEV, vu l'absence de modélisation explicite de la pension minimum dans le modèle traditionnellement utilisé par le CEV, le coût budgétaire d'une adaptation au bien-être de l'ensemble des pensions de 0,5% comprend l'impact budgétaire d'une liaison au bien-être de 0,5% de la pension minimum. Par contre, dans l'hypothèse où l'enveloppe budgétaire devrait tenir compte d'une liaison au bien-être de 1% de la pension minimum, l'enveloppe (non cumulée) telle qu'évaluée à partir des projections du CEV devrait être accrue de 9,3 millions d'euros courants en 2007 et de 9,6 millions d'euros courants en 2008.

b. Régime des pensions des travailleurs indépendants

Vu la modélisation explicite de la pension minimum des indépendants dans le modèle traditionnellement utilisé par le CEV et les hypothèses de liaison au bien-être retenues, les estimations de l'enveloppe telles qu'évaluées à partir des projections du CEV comprennent bien l'impact d'une liaison au bien-être de 1% de la pension minimum des indépendants.

Cependant, l'impact ainsi mesuré est de 13,1 millions d'euros courants en 2008 au lieu de 17,8 millions tels qu'estimés dans la note du Conseil des Ministres (17,1 millions d'euros de 2006). Cette différence s'explique très probablement par le fait que le modèle utilisé par le CEV, bien que fortement désagrégé, n'identifie pas les pensionnés individuellement: l'estimation ne tient dès lors pas compte de certains aspects dynamiques, par exemple des pensionnés que la mesure ferait glisser vers la pension minimum. On retiendra l'estimation qui figure dans la note du Conseil des Ministres et qui correspond pratiquement à l'estimation réalisée par l'ONP à l'intention des partenaires sociaux.

Ces montants seraient ramenés approximativement à 8,6 millions d'euros de 2006 et à 8,9 millions d'euros courants dans l'hypothèse d'une liaison au bien-être de 0,5 %.

5. Impact sur la distribution des revenus au sein de la population retraitée

cf. question B ci-dessous.

B. De impact van een welvaartsbonus in centen of in procenten op (a) de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en (b) op de inkomensverdeling van de gepensioneerden.

1. Impact van de voorstellen op de budgettaire enveloppe

De modellen van het Federaal Planbureau laten niet onmiddellijk toe om een raming te maken van de jaarlijkse welvaartsbonus, zoals voorgesteld door minister Tobback. Daartoe zijn gegevens over het gemiddeld pensioenbedrag *per ingangsjaar* en *volgens loopbaanduur* vereist. Niettegenstaande kon een ruwe

schatting gemaakt worden van de voorgestelde maatregelen door een aantal veronderstellingen te maken.

Het eerste voorstel van Minister Tobback gaat uit van een basisbonus van 40 €¹ voor wie een loopbaanduur kan bewijzen tussen 10 en 19 jaar. Wie een carrière heeft van meer dan 19 jaar, heeft recht op een verhoogde bonus van 90 €. Wie geen loopbaan van minstens 10 jaar kan voorleggen, heeft geen recht op een bonus. Het ingangsmoment voor de toekenning van de bonus wordt vastgesteld op 5 jaar. Dit wil zeggen dat, rekening houdend met de gemiddelde pensioeringsleeftijd van 62 jaar voor werknemers en 64 jaar voor zelfstandigen, de bonus wordt toegekend aan respectievelijk 67- en 69-jarigen en ouder. Het jaar 2007 is een uitzondering omdat de middelen geconcentreerd worden op de oudste pensioenen en het ingangsmoment zou 12 jaar bedragen i.p.v. 5 jaar. Bovendien liggen de boni in 2007 respectievelijk op 40 en 85 €.

Het tweede voorstel gaat eveneens uit van een basisbonus van 40 € voor wie een loopbaanduur kan bewijzen tussen 10 en 19 jaar. Wie een carrière heeft van meer dan 19 jaar, heeft recht op een bonus van 4,78 € per loopbaanjaar dat hij meer gewerkt heeft dan 19 jaren. Vanaf 2008 wordt dit bedrag verhoogd tot 7,25 €. In tegenstelling tot het eerste voorstel, wordt het ingangsjaar - ook in 2007 - vastgelegd op 5 jaar.

Een aantal veronderstellingen dienden gemaakt te worden. Zo is men ervan uitgegaan dat de verdeling tussen de cohortes (met minder dan 10 loopbaanjaren, tussen 10 en 19 jaar en meer dan 19 jaar) constant blijft. Deze aandelen worden zowel toegepast op de nieuw gepensioneerden als op bestand (de 'stock') van gepensioneerden. In het tweede voorstel wordt er bijkomend verondersteld dat het aantal mensen dat meer dan 19 loopbaanjaren heeft, gelijk verdeeld wordt tussen de loopbaanjaren (m.a.w. het aantal mensen dat 20 jaar gewerkt heeft is even groot als het aantal mensen dat 21, 22, 23,.....of 45 jaar gewerkt heeft). Uit enkele grafieken van de RVP, gepresenteerd tijdens de conferentie "Vrouw en Pensioen", georganiseerd door Minister Tobback, blijkt dat deze hypothese vrij goed standhoudt voor vrouwen (geboren in 1934) tussen 20 en 38 loopbaanjaren, maar dat daarna het aandeel tussen 38 en 40 loopbaanjaren veel hoger ligt. Bij de mannen noteert men eveneens een constant aandeel tussen 20 en 32 loopbaanjaren, maar daarna neemt het aandeel sterk toe en bereikt een piek op 45 jaar. Bijgevolg kunnen we stellen dat de hier voorgestelde berekeningen van de totale kost van de jaarlijkse welvaartsbonus voor het tweede voorstel eerder minimalistisch is.

Om de beschikbare enveloppe te bepalen op middellange en lange termijn die bestemd zijn voor de welvaartsaanpassingen voor pensioenen werd beroep gedaan op het scenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing waarin de maatregelen van het Generatiepact zijn geïntegreerd en waarin de pensioenuitkeringen met jaarlijks 0,5 % worden aangepast. Dit resultaat wordt vergeleken met een 'nulwelvaartsaanpassing'. In het scenario van de SCvV werd echter geen rekening gehouden met de invloed van de verhoging van de oudste pen-

1. De in hoofdstuk II.B. vermelde bedragen zijn uitgedrukt in constante prijzen van 2006.

sioenen in 2007 (enveloppe van 40 mln. euro in 2007). Voor de jaren 2007 en 2008 werd uitgegaan van de enveloppe zoals terug te vinden in onderstaande tabel:

TABEL 3 - Budgettaire enveloppe voor pensioenen voor 2007 en 2008
(niet gecumuleerd) - in miljoen euro

	2007 (enkel werknemers)	2008 (werknemers + zelfstandigen)
Budgettaire impact van verhoging minimumpensioenen met 1 %	18.296	35.582
Rest voor bonus	44.299	67.218

Bron: Nota aan de ministerraad van minister Tobback betreffende de jaarlijkse welvaartsbonus - 18 juli 2006

Vanaf 2009 werd bijgevolg de jaarlijkse toename van de budgettaire enveloppe berekend op basis van het verschil tussen het scenario van de SCvV en het scenario zonder welvaartsaanpassing, toegevoegd. Hierin zit echter de invloed van een impliciete verhoging van de minimumpensioenen met 0,5 % (zie vraag II A). In het begin van de periode bedraagt deze verhoging bij benadering 9 mln. euro (afgeleid uit tabel 3, waar de raming overeenstemt met 18 mln. euro voor een verhoging van 1 %). Deze impact werd bijgevolg onttrokken uit de enveloppe om een budgettaire enveloppe te kunnen bepalen die *enkel* bestemd is voor welvaartsaanpassingen van de pensioenuitkeringen, los van de budgettaire enveloppe voor de verhoging van minimumpensioenen of loongrensaanpassingen.

Merk op dat in deze berekening ervan uitgegaan wordt dat het aandeel van gepensioneerden die het minimumpensioen genieten, constant blijft in de tijd. Gezien op termijn het minimumpensioen meer en meer vervangen zal worden door het minimumrecht per loopbaanjaar (zie vraag II.A), wordt de budgettaire enveloppe voor welvaartsaanpassingen zoals hier bepaald, in principe onderschat.

Onderstaande tabel toont de raming van de totale kost van de jaarlijkse welvaartsbonus volgens beide voorstellen van Minister Tobback en de resultaten van de simulaties die de boni herberekenen teneinde de budgettaire enveloppe voor welvaartsaanpassingen volledig in te vullen (en dus niet te overschrijden noch onder te benutten).

TABEL 4 - Raming van de totale kost van de jaarlijkse welvaartsbonus (JWB)
(in constante prijzen van 2006)

Voorstel 1 van Minister Tobback	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2030	2040	2050
(1) Basisbonus (10 tot 19 loopbaan jaren) (in €)	40	40	40	40	40	40	40	40	40
(2) Verhoogde bonus (+19 loopbaan jaren) (in €)	85	90	90	90	90	90	90	90	90
(3) Aantal gerechtigden op een bonus	594 078	865 873	868 793	874 325	948 011	1 050 672	1 322 149	1 531 042	1 572 015
(4) Totale kost JWB (gecumuleerd; in mln.€)	44.2	111.8	167.4	226.7	489.4	708.2	1 073.5	1 391.8	1 558.5
(5) Beschikbare enveloppe (gecumuleerd; in mln.€)	44.3	111.5	178.6	243.5	560.9	885.5	1 591.8	2 352.2	2 986.4
(6) Binnen (<=100%) of buiten enveloppe (>100%) (4)/(5)	100%	100%	94%	93%	87%	80%	67%	59%	52%
De JWB herberekend op basis van de beschikbare enveloppe									
(7) Basisbonus (in €)	40	40	47	43	47	57	66	74	85
(8) Verhoogde bonus (in €)	85	90	106	97	106	128	149	167	191
(9) Totale kost JWB (gecumuleerd; in mln.€)	44.2	111.8	179.3	243.2	558.2	889.5	1586.4	2362.1	2973.7
(10) (9)/(5)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Voorstel 2 van Minister Tobback	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2030	2040	2050
(11) Basisbonus (10 tot 19 loopbaan jaren) (in €)	40	40	40	40	40	40	40	40	40
(12a) Bonus per loopbaanjaar (+19 loopbaan jaren) (in €)	4.78	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
(12b) Gemiddelde verhoogde bonus ((1)+(2a)*loopbaan jaren>19) (in €)	105	138	138	138	138	138	138	138	138
(13) Aantal gerechtigden op een bonus	856 570	865 873	873 794	876 303	919 659	1 026 065	1 299 255	1 542 555	1 594 266
(14) Totale kost JWB (gecumuleerd; in mln.€)	76.5	171.8	263.2	349.7	720.6	1 009.4	1 476.1	1 924.9	2 183.0
(15)=(5) Beschikbare enveloppe (gecumuleerd; in mln.€)	44.3	111.5	178.6	243.5	560.9	885.5	1 591.8	2 352.2	2 986.4
(16) Binnen (<=100%) of buiten enveloppe (>100%) (14)/(15)	173%	154%	147%	144%	128%	114%	93%	82%	73%
De JWB herberekend op basis van de beschikbare enveloppe									
(17) Basisbonus (in €)	18	28	29	30	35	41	48	54	61
(18a) Bonus per loopbaanjaar (in €)	3.26	5.09	5.22	5.40	6.30	7.38	8.64	9.72	10.98
(18b) Gemiddelde verhoogde bonus (in €)	62	97	99	103	120	141	165	185	209
(19) Totale kost JWB (gecumuleerd; in mln.€)	44.3	111.9	178.5	244.1	563.5	885.6	1596.2	2354.2	2972.7
(20) (19)/(15)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Het eerste voorstel werd uitgewerkt op basis van de beschikbare enveloppe voor 2007 en 2008 en respecteert bijgevolg de budgettaire enveloppe. Indien de boni constant gehouden worden, wordt de beschikbare enveloppe vanaf 2009 niet volledig benut (zie lijn 6 van tabel 4). Om de enveloppe volledig te gebruiken werd gesimuleerd hoe de boni jaarlijks verhoogd zouden moeten worden (zie lijnen 7 en 8 van tabel 4). Er werd verondersteld dat de verhouding tussen de basisbonus en de verhoogde bonus constant blijft in de tijd.

Wat het tweede voorstel betreft, werd in de nota aan de Ministerraad enkel de techniek geïllustreerd. Ook hier gaat het voorstel ervan uit dat de budgettaire enveloppe gerespecteerd dient te worden. Volgens de berekeningen in bovenstaande tabel wordt de budgettaire enveloppe reeds vanaf 2007 overschreden. In de veronderstelling dat het aantal mensen dat meer dan 19 loopbaan jaren heeft, gelijk verdeeld wordt tussen de loopbaan jaren, bedraagt de gemiddelde bonus voor de cohorte met lange loopbaan (meer dan 19 jaar) 105 € in 2007 en 138 € in 2008 wat merkbaar meer is dan de bonus voor dezelfde cohorte in het eerste voorstel die respectievelijk 85 € en 90 € bedroeg.

Er werd gesimuleerd hoe hoog de basisbonus en de bonus per loopbaanjaar zouden moeten bedragen om de budgettaire enveloppe te respecteren. In 2007 zou de basisbonus dan maar 18 € bedragen en de bonus per loopbaanjaar 3,26 € om een gemiddelde verhoogde bonus van 62 € te bekomen. De basisbonus en de gemiddelde verhoogde bonus liggen dus aanzienlijk lager dan in het eerste voorstel hoewel het gaat over dezelfde budgettaire enveloppe. Dit is te verklaren door het feit dat in het tweede voorstel het ingangsmoment voor de bonus reeds in 2007 5 jaar bedraagt. Met andere woorden hebben alle in aanmerking genomen gepensioneerde werknemers van 67 jaar en ouder en alle in aanmerking genomen gepensioneerde zelfstandigen van 69 jaar en ouder recht op de bonus indien zij aan de loopbaanvoorwaarde voldoen. In het eerste voorstel daarentegen hebben slechts respectievelijk de 74-plussers en 76-plussers recht op de

bonus in 2007, omdat in dat jaar de middelen geconcentreerd worden op de oudste pensioenen. Het feit dat in het eerste voorstel zeven generaties minder een bonus krijgen, maakt dat er een hogere (basis)bonus kan toegekend worden.

2. Impact van de voorstellen op de inkomensverdeling van de gepensioneerden

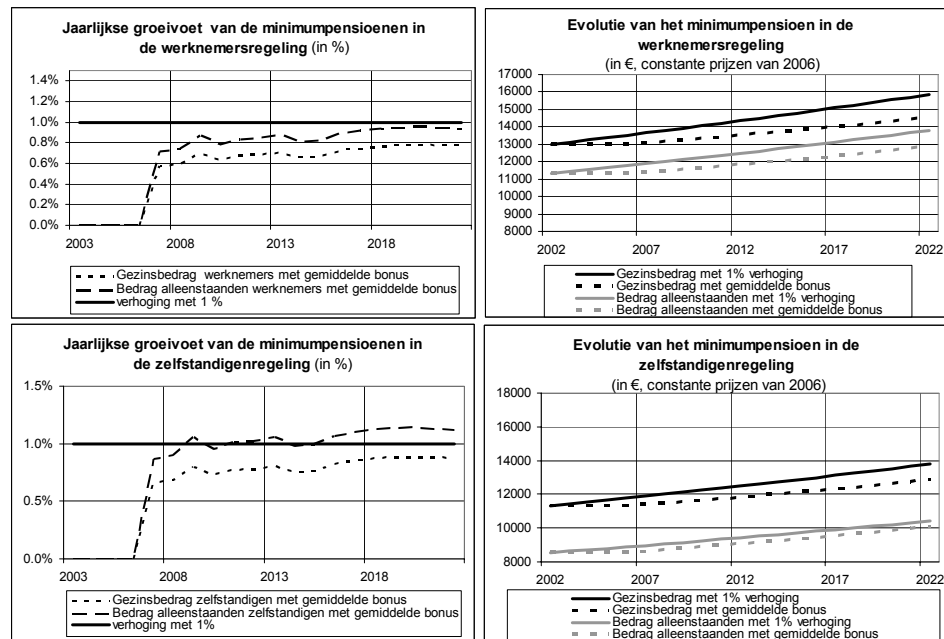
In deze sectie wordt nagegaan of de maatregelen voorgesteld door Minister Tobback al dan niet een herverdelend karakter hebben.

We gaan na of het voorstel van Minister Tobback (nl. een verhoging van de minima met 1 %) voordeliger is voor de gepensioneerden met een minimumpensioen dan het toepassen van een jaarlijkse welvaartsbonus. Figuur 1 toont de evolutie van het minimumpensioen¹ van een gepensioneerde in de werknemers- en zelfstandigenregeling die in 2002 met pensioen ging en gedurende 20 jaar in het systeem blijft of m.a.w. die tot 82 (84) jaar gepensioneerd is in geval van een werknemer (zelfstandige) die gemiddeld op 62 (64) jaar met pensioen gaat. Gedurende die periode krijgt hij ofwel een jaarlijkse verhoging van 1 % ingaand na 1 jaar pensionering, dus in dit geval vanaf 2003. Ofwel wordt hem een jaarlijkse welvaartsbonus toegekend na 5 jaar (dus vanaf 2007), zoals het bonussysteem van Minister Tobback voor de overige pensioenen² voorstelt.

Figuur 1 toont hoe een verhoging van de minima met 1% zowel in de werknemers- als in de zelfstandigenregeling een gunstiger effect heeft op het inkomen van de gepensioneerden met een minimumpensioen. Het toepassen van een jaarlijkse welvaartsbonus resulteert in een lagere groei dan 1 %, behalve voor de groeivoet van het minimumpensioen van een zelfstandige aan het bedrag alleenstaanden. Het minimumpensioen is zo laag³ dat het toepassen van een forfaitaire bonus het bedrag met meer dan 1 % jaarlijks doet toenemen maar door de vertraagde toepassing van 5 jaar, kan het pensioenbedrag - verkregen door een verhoging van jaarlijks 1 % - niet meer volledig ingehaald worden binnen de 20 jaar 'verblijfsduur'.

-
1. Berekend op basis van het minimumpensioen voor een volledige loopbaan. De bedragen zijn aan spilindex 118,47 (1/10/2006) maar omgerekend naar prijzen van 2006.
 2. We passen in dit fictief voorbeeld de algemene regel toe waarbij de bonus na 5 jaar pensionering wordt toegekend en houden hier geen rekening met de uitzondering in 2007 waar de bonus enkel wordt toegepast voor zij die reeds 12 jaar met pensioen zijn.
 3. Hierbij is geen rekening gehouden met de verhoging van het minimumpensioen voor zelfstandigen voorzien op 1 december 2006 en 2007.

FIGUUR 1 - Evolutie van de minimumpensioenen met jaarlijkse welvaartsbonus in vergelijking met een jaarlijkse verhoging van 1% (in constant prijzen)

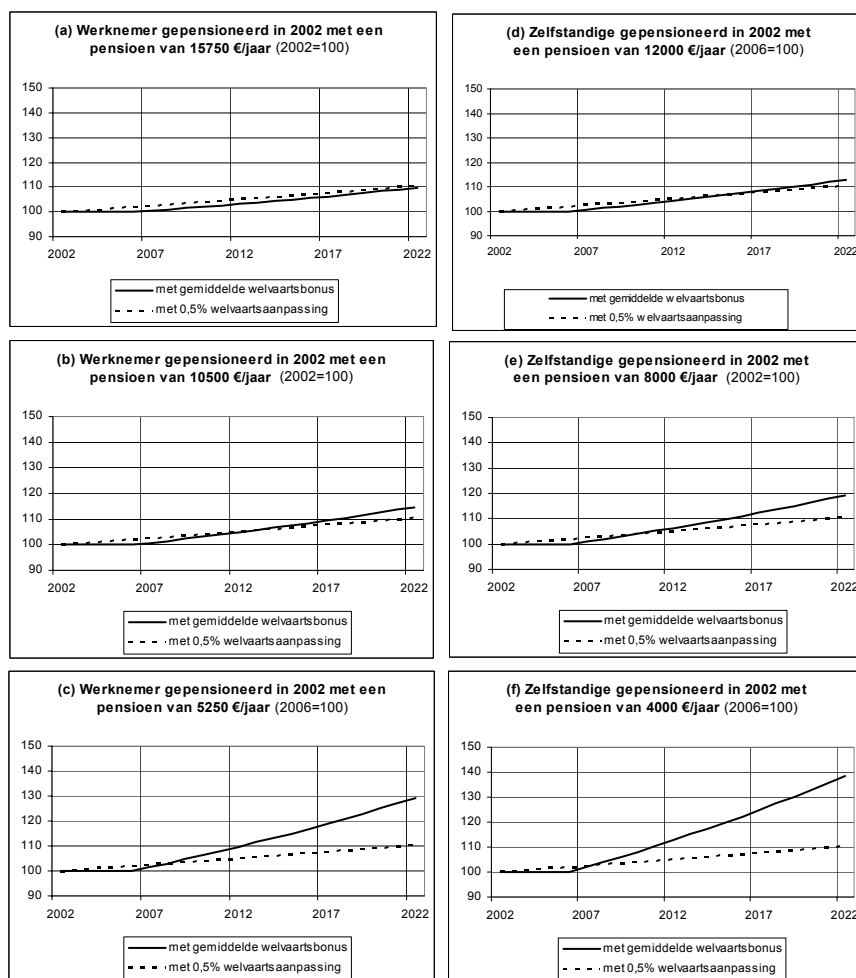


Het bonussysteem voor de overige pensioenen (dus buiten de minima) werkt inkomensherverdelend (binnen de groep gepensioneerden die in aanmerking komt voor de bonus) op drie niveaus. Ten eerste is het bonussysteem gunstiger voor de oudere gepensioneerden omdat het systeem pas na 5 jaar in werking treedt en dus niet van toepassing is op de jong gepensioneerden wiens bedrag immers hoger ligt omdat het berekend is op hogere inkomens in vergelijking met de oudere gepensioneerden. Ten tweede komt het bonussysteem ten goede aan de gepensioneerden met een lange loopbaan (wat nog meer uitgesproken is in het tweede voorstel). Ten derde komt het forfaitair karakter van het bonussysteem ten goede aan de gepensioneerden met een laag pensioenbedrag.

Figuur 2 toont de impact, na 20 jaar pensionering, van enerzijds een bonussysteem en anderzijds een systeem van een jaarlijkse welvaartsaanpassing voor een hoger, gemiddeld en een lager pensioeninkomen¹ op individueel niveau (vergelijk figuren a, b en c of d, e en f) en vergelijkt de impact op het pensioeninkomen van een werknemer versus zelfstandige (vergelijk figuren a en d, b en e of c en f). Figuur 2 beperkt zich tot het bonussysteem volgens het eerste voorstel.

1. Een "gemiddeld pensioen" komt overeen met het globale gemiddelde van alle gepensioneerden in de regeling van respectievelijk werknemers en zelfstandigen. Een "hoger" pensioen bedraagt anderhalve keer het "gemiddelde"; een "lager" pensioen werd bepaald als de helft van het "gemiddeld" pensioen.

FIGUUR 2 - Verschil in impact tussen een jaarlijkse welvaartsbonus en een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 % op het inkomen van gepensioneerden (in constante prijzen van 2006)



Met uitzondering van een gepensioneerde werknemer met een hoger pensioenbedrag is het bonussysteem op termijn gunstiger dan een procentuele welvaartsaanpassing van 0,5 %. Dezelfde budgettaire enveloppe wordt immers verdeeld over een kleinere groep gepensioneerden omdat de jonggepensioneerden en de gepensioneerden met een korte carrière van minder dan 10 jaar, geen recht hebben op een jaarlijkse welvaartsbonus.

Een gepensioneerde werknemer met een gemiddeld pensioenbedrag zal na ongeveer 12 jaar pensionering voordeel hebben bij het toekennen van een welvaartsbonus dan wel van een jaarlijkse welvaartsaanpassing. Een gepensioneerd zelfstandige en werknemer met een laag pensioen en een gepensioneerd zelfstandige met een gemiddeld pensioen zal reeds na 6 à 8 jaar voordeel hebben bij het toepassen van het bonussysteem ten opzichte van een procentuele verhoging van 0,5 %. Een zelfstandige met een hoger inkomen na pas na 15 jaar pensionering baat hebben bij een bonussysteem. De eerste 15 jaar zal een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 % gunstiger uitvallen. Dit laatste geldt immers ook voor een gepensioneerd werknemer met een hoger pensioen gedurende de hele verblijfsduur van 20 jaar.

Tabel 5 vat bovenstaande conclusies samen door het niveau van de pensioenuitkering met bonus te vergelijken met het niveau van de pensioenuitkering met jaarlijks 0,5 % welvaartsaanpassing. De tabel behandelt enkel het eerste voorstel. De resultaten van het tweede voorstel zijn zeer gelijklopend.

TABEL 5 - Het pensioeninkomen met bonus vergeleken met een pensioeninkomen met een procentuele welvaartsaanpassing

	Niveau van pensioen met bonus na 20 jaar t.o.v. niveau van pensioen met jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 %
Werknemer - hoger pensioeninkomen van 15750 €	- 1 %
Werknemer - gemiddeld pensioeninkomen van 10500 €	+ 4 %
Werknemer - lager pensioeninkomen van 5250 €	+ 17 %
Zelfstandige - hoger pensioeninkomen van 12000 €	+ 2 %
Zelfstandige - gemiddeld pensioeninkomen van 8000 €	+ 8 %
Zelfstandige - lager pensioeninkomen van 4000 €	+ 25 %

Hoewel het bonussysteem in grote mate inkomensherverdelend werkt, dient toch opgemerkt dat ongeveer 22 % van de gepensioneerden (zonder minimumpensioenen) uit de boot valt omdat zij een te korte loopbaan hebben en bijgevolg ook geen recht hebben op een minimumpensioen. In vergelijking met een scenario waarin ook deze groep een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 % geniet, neemt de inkomensongelijkheid dan weer lichtjes toe. Minister Tobback stelt zelf dat voor deze groep mensen de piste van de verbetering van de Inkomensgarantie voor Ouderen bewandeld moet worden.

C. De impact van een welvaartsaanpassing in netto dan wel in bruto termen op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen.

L'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être a été jusqu'à présent évaluée en termes bruts, sur base des surcroûts de dépenses sociales occasionnées par le scénario de générosité du CEV; dans la mesure où la mission du CEV a trait aux dépenses sociales et pas aux recettes, l'impact en retour sur les recettes de l'Etat de ce surcroût de dépenses sociales n'a jamais été pris en compte. La présente question porte uniquement sur l'impact direct des accroissements des allocations sociales sur les recettes d'IPP, et pas sur les recettes additionnelles qui seraient générées par un supplément d'activité économique induit par l'augmentation de la demande agrégée. En effet, les projections du CEV supposent à long terme une pleine utilisation des facteurs de production et donc une croissance économique uniquement guidée par l'offre.

Le Service d'Etude et de Documentation du SPF Finances a réalisé une série de tests à l'aide du modèle SIRE, sur base des déclarations de l'exercice fiscal 2004. Il apparaît qu'un accroissement marginal des revenus de remplacement occasionne un retour fiscal de l'ordre de 29% (y compris les déclarations non enrôlées). Ce chiffre relativement élevé ne s'explique pas par la limite d'exonération des allocataires sociaux purs, qui est pratiquement sans effet: cette limite ne

joue que pour les personnes dont les revenus sont exclusivement constitués par des pensions et celles-ci sont loin de constituer la majorité des cas.

Le taux de retour est linéaire, à la décimale près, pour des hausses des revenus de remplacement comprises entre 0,5% et 2%.

Pour les "petites pensions" non enrôlées, le retour fiscal est de 0 si l'augmentation au bien-être ne les rend pas imposables. On peut considérer que le retour fiscal est nul pour l'augmentation de la GRAPA. Cela pourrait être le cas aussi pour les pensions des travailleurs indépendants puisqu'elles sont plus basses que celles des salariés.

D. De evaluatie van en de impact op de beschikbare enveloppe in 2008 en volgende, van de maatregelen vervat in het Generatiepact (verhogen van het minimumrecht per loopbaanjaar, het proportioneel minimum pensioen voor deeltijdse werknemers en de gedifferentieerde loonplafonds): 10 miljoen euro in 2007 en 197 miljoen euro in 2030 en in de enveloppe 2007 (Ministerraad "Oostende" en Generatiepact).

1. Op middellange termijn 2007 - 2011

De welvaartsaanpassingen van de werknemerspensioenen, waarmee zowel de middellangetermijnvooruitzichten 2006 - 2011 als het jaarlijks verslag (mei 2006) van de Studiecommissie voor de vergrijzing rekening houden, kunnen als volgt opgedeeld worden:

1. invloed van de verhoging van de loongrens (van toepassing tijdens de berekening van het pensioenbedrag van de nieuwe intredes) met 2 % in 2007 en met tweejaarlijks 2,5 % vanaf 2009.
2. Loskoppeling van de loongrens met 4 % (dus 0 % in 2007, 0,5 % in 2009 en tweejaarlijks 2,5 % vanaf 2011) van toepassing op de gelijkgestelde periodes ingegaan na 2006 van volledige werkloosheid, voltijds brugpensioen, volledige loopbaanonderbreking of tijdskrediet;
3. invloed van de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar (dat de lonen verdiend in het verleden minstens optrekt tot het minimumloon dat geldt op de datum van berekening van het pensioenbedrag van de nieuwe intredes) met 7 % in 2007 en met tweejaarlijks 2,5 % vanaf 2009;
4. invloed van jaarlijks 0,5 % welvaartsaanpassingen toegekend vanaf 2008 aan de gepensioneerden die sedert langer dan een jaar gepensioneerd zijn.

In volgende tabel worden die invloeden uitgedrukt in constante prijzen 2006 en in procent van het BBP. Die tabel bevat niet de invloed van de verhoging van de oudste pensioenen in 2007 (enveloppe van 40 mln. euro in 2007).

De vooruitzichten 2006 - 2011 houden tevens rekening met de toekenning van een bonus van 2 euro per gewerkte dag op de leeftijd van 62 jaar en ouder voor de tijdvakken ingegaan vanaf 2006. Er is verondersteld dat de bonus voor langer

werken een vast bedrag blijft bij de berekening van het pensioen (nieuwe intredes). Van zodra men gepensioneerd is wordt de bonus opgeteld bij het eigenlijke pensioen tot een globaal pensioenbedrag en komt het globale bedrag in aanmerking voor de 0,5 % welvaartsaanpassingen.

**TABEL 6 - Invloed in de pensioenregeling voor werknemers van maatregelen vervat in het Generatiepact.
- in vaste prijzen 2006 en in mln. euro
- in procent van het BBP**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
in vaste prijzen van 2006 en mln. euro						
Bij de berekening van het pensioenbedrag:						
1. Loonplafond			0.1	0.3	1.9	3.6
2. Loonplafond gelijkgestelde dagen ^a			-0.9	-1.6
3. Minimumrecht per loopbaanjaar	0.6	6.7	12.6	15.7	26.2	37.3
Voor pensioenen ingegaan sedert langer dan 1jaar:						
4. Welvaartsaanpassingen (langer dan 1J. gepensioneerd)			71.7	143.8	213.4	283.2
Totaal werknemerspensioenen	0.6	6.7	84.5	159.9	240.6	322.6
p.m. proportioneel minimumpensioenen	5.0	15.0
in procent van het BBP						
Totaal werknemerspensioenen	0.000	0.002	0.026	0.048	0.070	0.092

a. Berekend met het model PENSION dat enkel verschillende pensioentype's onderscheid i.p.v. een uitgebreide behandeling van alle typegevallen

In bovenstaande tabel is er geen melding gemaakt van de evolutie van het wettelijk minimumpensioen. Het model PENSION, dat wordt gebruikt voor de ramingen op middellange- en lange termijn, maakt geen onderscheid tussen de minimumpensioenen en de andere pensioenen. Dit betekent dat het gemiddeld pensioenbedrag per geslacht en per type gepensioneerde (volgens pensioenstatuut, volledige en gedeeltelijke loopbanen) ook de minimumpensioenen van het overeenkomstige type bevat.

Alzo evolueert het minimumpensioen van de opeenvolgende generaties "impliciet" aan hetzelfde ritme als de overige gepensioneerden wiens verdiensten lager zijn dan de loongrens, met name:

+ 1.75 % voor de nieuw gepensioneerden

+ 0.5 % welvaartsaanpassing vanaf het tweede jaar gepensioneerd.

Bij de berekening van de pensioenmassa van de nieuwe intredes is de regeling van het minimumpensioen niet apart ontwikkeld om volgende redenen.

Het model PENSION bevat een aparte module voor de berekening van de invloed van het minimumrecht per loopbaanjaar. Dit minimumrecht per loopbaanjaar komt in vervanging van de vroeger toegepaste herwaardering van de lonen met 3,6 % tijdens de periode 1955 - 1974 (een soort herwaardering voor

de tussentijdse reële loonstijging). Dus, in plaats van een proportionele herwaarderding is het systeem van minimumrecht per loopbaanjaar ingevoerd, dat de lonen verdiend in het verleden minstens optrekt tot het minimumloon van vandaag. Dit nieuwe systeem, dat vooral ten voordele is van de lagere lonen, wordt toegekend vanaf minimaal 15 kalenderjaren tewerkstelling van ten minste één-derde van een fulltime arbeidsrooster, gelijkgestelde periodes inbegrepen. Het is redelijk te veronderstellen dat het minimumpensioen minder zal worden toegepast bij de nieuwe generaties omwille van de strengere toepassingsvoorwaarden (30 kalenderjaren met minstens halftijds gewerkt i.p.v. 15 kalenderjaren met minstens 1/3-arbeidsrooster), omwille van het bedrag (het minimumpensioen is lager dan het maximum grensbedrag in geval van toepassing minimumrecht per loopbaanjaar) en omwille van de binding van dit minimumrecht per loopbaanjaar aan het minimum maandloon (op de leeftijd van 21 jaar, zie art. 3 van de C.A.O. nr. 43). Die binding nodigt uit te veronderstellen dat het minimumrecht gemiddeld het stijgingsritme van de conventionele lonen zal volgen, waardoor de laagste pensioenen parallel met de lonen evolueren.

Daarnaast zou het erg ambitieus zijn een langetermijnmodel te bouwen dat niet alleen de pensioenbedragen opsplijt per leeftijd en type pensioen maar bovendien voor elk type en leeftijd een verdeling van de pensioenbedragen bevat. Immers, de 0.5 % welvaartsaanpassingen gecombineerd met 1 % verhoging van het minimumpensioen gegarandeerd over alle leeftijden zou maken dat het aantal minimumpensioengerechtigden tijdelijk toeneemt, omdat het pensioen van de oudste pensioengerechtigden na x jaren 0.5 % welvaartsaanpassingen lager komt te liggen dan het minimumpensioen.

Door de optelling van de minimumpensioenen met de overige pensioenen tot een gemiddeld bedrag, wordt er aanvankelijk van uit gegaan dat in de toekomst de proportie gerechtigden met de laagste pensioenen - ofwel met het wettelijk minimumpensioen ofwel met een pensioen sterk beïnvloed door het minimumrecht per loopbaanjaar - niet verandert en dat bovendien de afstand tussen de laagste pensioenen en de overige pensioenen in elke generatie niet groter wordt.

Dus onze langetermijnstudie houdt impliciet rekening met een soort theoretisch gegarandeerd minimumpensioen per leeftijd, dat toeneemt overeenkomstig de conventionele loonstijging. Omwille van de impliciete behandeling van dit theoretisch minimumpensioen heeft de Studiecommissie voor de vergrijzing geen expliciete hypothese gesteld omtrent de evolutie van het wettelijk minimumpensioen en kan de invloed ervan op de pensioenuitgaven ook niet afgezonderd worden.

2. Op lange termijn

De welvaartsaanpassingen van de werknemerspensioenen op lange termijn, waarmee het jaarlijks verslag (mei 2006) van de Studiecommissie voor de vergrijzing rekening houdt, kunnen als volgt opgedeeld worden:

1. invloed van de tweejaarlijkse verhoging van de loongrens evenals die van toepassing op de gelijkgestelde periodes met 2,5 % (namelijk de toename van de conventionele lonen) vanaf 2011;

2. inlevering door de loskoppeling van de loongrens met 4 % voor de gelijkgestelde periodes ingegaan na 2006.
3. invloed van de tweejaarlijkse verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 2,5 %;
4. invloed koppeling van de bonus (een vast bedrag tijdens de periode 2007 - 2011) aan de prijsevolutie en jaarlijks verhoogd met 0.5 % reële toename voor de nieuwe intredes vanaf 2012;
5. invloed van 0,5 % welvaartsaanpassingen toegekend aan de gepensioneerden (toegepast op het pensioenbedrag inclusief de bonus voor langer werken) die sedert langer dan een jaar gepensioneerd zijn.

In volgende tabel worden die invloeden uitgedrukt in constante prijzen 2006 en in procent van het BBP.

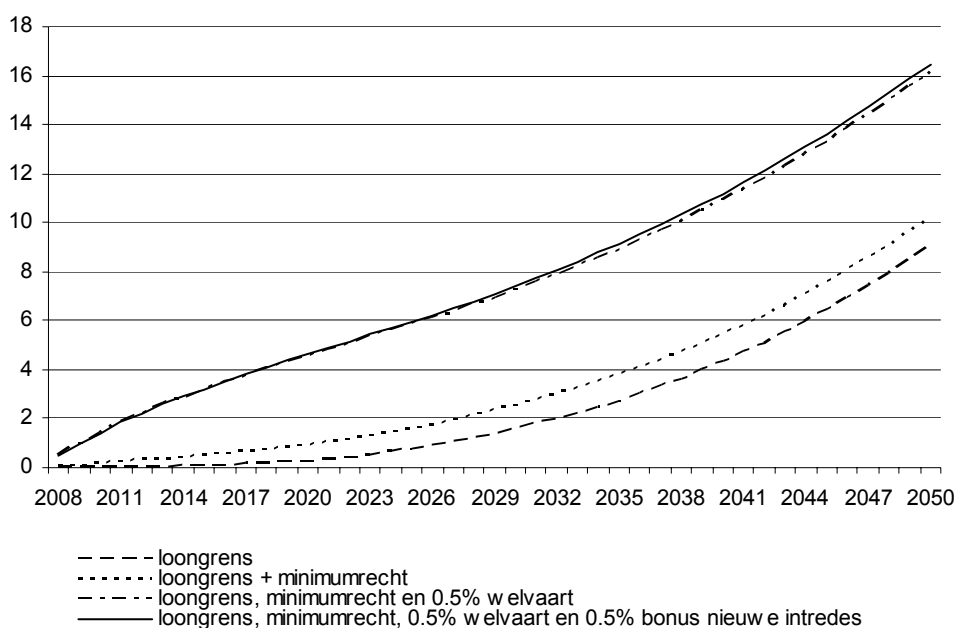
**TABEL 7 - Invloed van welvaartsaanpassingen in de pensioenregeling voor werknemers.
- in vaste prijzen 2006 en in mln. euro
- in procent van het BBP**

	2015	2020	2025	2030	2040	2050
in vaste prijzen van 2006 en mln. euro						
Bij de berekening van het pensioenbedrag:						
1. Loonplafond	17	75	241	585	2010	4868
2. Loonplafond gelijkgestelde dagen	-2	-6	-17	-33	-67	-96
3. Minimumrecht per loopbaanjaar	83	157	251	348	502	599
4. welvaartsaanpassing van de bonus voor langer werken	3	13	31	59	123	189
Voor pensioenen ingegaan sedert langer dan 1 jaar:						
5. Welvaartsaanpassingen (langer dan 1J. gepensioneerd)	554	908	1277	1671	2471	3127
Totaal werknemerspensioenen	655	1147	1783	2630	5039	8687
in procent van het BBP						
Bij de berekening van het pensioenbedrag:						
1. Loonplafond	0.00	0.02	0.05	0.12	0.34	0.71
2. Loonplafond gelijkgestelde dagen	-0.00	-0.00	-0.00	-0.01	-0.01	-0.01
3. Minimumrecht per loopbaanjaar	0.02	0.04	0.05	0.07	0.09	0.09
4. welvaartsaanpassing van de bonus voor langer werken	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02	0.03
Voor pensioenen ingegaan sedert langer dan 1 jaar:						
5. Welvaartsaanpassingen (langer dan 1J. gepensioneerd)	0.14	0.21	0.28	0.34	0.43	0.46
Totaal werknemerspensioenen	0.17	0.27	0.39	0.53	0.87	1.27

Zowel in vorige tabel als in volgende figuur wordt duidelijk geïllustreerd dat de binding van de loongrens aan de conventionele loonevolutie mettertijd steeds meer kost: tot 0.71 % van het bbp in 2050 of 9.2 % van de globale uitgaven voor werknemerspensioenen in 2050. Anderzijds, een loskoppeling van de evolutie van de loongrens t.o.v. de conventionele lonen maakt dat, voor diegenen wiens verdiensten hoger zijn dan de loongrens, het pensioen geleidelijk zou eroderen tot een forfaitair bedrag, des te meer omdat de verdiensten uit het verleden geen reële herwaardering genieten uitgezonderd voor de lage verdiensten (via minimumrecht per loopbaanjaar of wettelijk minimum pensioen).

De binding van het minimumrecht per loopbaanjaar aan de conventionele loonstijging heeft vooral een weerslag op het pensioenbedrag van de vrouwelijke gepensioneerden. De kostprijs bedraagt 0.1 % van het bbp in 2030 of 1 % van de globale uitgaven voor werknemerspensioenen. In de daarop volgende jaren stijgt die kostprijs nauwelijks omdat de lagere beloning van de vrouw in het verleden niet langer deel uit maakt van het referteloon (= basisloon van de pensioenberekening).

FIGUUR 3 - Invloed van de opeenvolgende welvaartsaanpassingen uitgedrukt in procent van de uitgaven in de pensioenregeling voor werknemers



De invloed van 0.5 % welvaartsaanpassingen van de pensioenen sedert langer dan een jaar ingegaan (inclusief de bonus voor langer werken) zorgt voor een belangrijke meeruitgave vanaf het eerste jaar: 0.02 % van het bbp in 2008 tot 0.1 % na 5 jaar en 0.46 % in 2050. Uitgedrukt in procent van de globale uitgaven voor werknemerspensioenen bedragen de jaarlijkse 0.5 % welvaartsaanpassingen 0.4 % het eerste jaar, 1.9 % na 5 jaar in 2012, 4.7 % in 2030 en 5.9 % in 2050.

De jaarlijkse reële verhoging met 0.5 % van het bonusbedrag voor de nieuw gepensioneerden vanaf 2012 zorgt voor 0.4 % additionele uitgaven in 2050 of 0.03 % van het bbp.

E. De impact van de voorstellen op de inactiviteitsvallen (impact op de activiteitsgraad van de verhoogde verwachte pensioenuitkering in relatie tot netto loon).

Avant toute chose, il convient de souligner que les pièges à l'emploi concernent traditionnellement davantage les personnes qui sont confrontées au choix entre travail et allocation et qui peuvent reconsidérer leur choix à chaque instant. Dans le cadre qui nous intéresse, par contre, le choix de partir à la retraite anticipée ne peut être que définitif. Dans ce sens, la résistance au changement soit quitter la vie active pourrait être plus marquée encore que dans le cas des autres types d'allocations.

1. Fondements du raisonnement

Dans son rapport 2004, le Conseil supérieur pour l'emploi (CSE) présentait un modèle microéconomique de la décision de retraite. Selon ce modèle, l'individu compare, en termes d'utilité, la valeur actualisée attendue de se retirer immédiatement du marché du travail, avec la valeur obtenue en retardant la décision de retraite pour chaque âge futur, sachant que la transition vers la retraite est définitive et irréversible. Ce choix ne peut évidemment se faire que lorsque la réglementation en vigueur l'autorise. L'utilité espérée est composée de deux termes: d'une part, l'utilité espérée du revenu de travail pendant la période d'emploi, et d'autre part l'utilité espérée après le départ à la retraite durant laquelle le bénéficiaire reçoit chaque période une pension. Enfin, le poids relatif de l'utilité du revenu de pension est supérieur au revenu du travail, puisqu'il permet de disposer de davantage de temps libre, qui génère lui aussi de l'utilité. Chaque individu maximise donc son utilité selon trois déterminants: les revenus attendus de la poursuite de l'activité professionnelle, les revenus de remplacement et la préférence pour le temps libre.

En général, on peut considérer que les mesures proposées peuvent avoir deux effets contraires sur le comportement de maintien ou non en activité. D'une part, certaines mesures valorisent l'allongement de la carrière par une augmentation conditionnelle du montant de la pension, de sorte qu'il peut y avoir un incitant à travailler plus longtemps (effet de substitution). D'autre part, le montant des allocations étant relevé, il pourrait devenir plus intéressant pour certains d'arrêter de travailler plutôt que de continuer, l'utilité perçue une fois à la retraite dépassant alors celle de la poursuite de l'activité (effet de revenu).

2. Majoration du montant de référence des pensions minima

Pour ce qui est des pensions minima, l'augmentation du montant de la pension (1%) doit être comparée à l'évolution des salaires les plus bas, qui pourraient également être revalorisés. Si l'augmentation réelle du salaire minimum était inférieure à l'augmentation de la pension minimum, il y aurait un effet revenu et l'incitant à quitter le marché du travail pourrait augmenter quelque peu. Comme cette mesure n'est pas liée à la durée de la carrière, il n'y a pas d'effet de substitution à en attendre. Toutefois, comme cette catégorie de personnes est soumise à une forte contrainte financière et qu'une perte de pouvoir d'achat même légère

est difficilement supportable dans leur chef, il est probable que ces individus décident de se maintenir sur le marché du travail aussi longtemps que le montant de la pension sera inférieur au salaire minimum¹. S'il devait y avoir un impact négatif sur l'offre de travail, il devrait donc être limité.

3. Augmentation forfaitaire annuelle des pensions

Pour ce qui est du bonus de base, en ce compris l'augmentation forfaitaire pour les carrière de plus de 19 années, l'impact sur le montant de la pension perçue ne devrait être effectif pour la première fois que 5 ans après le début de la retraite. Comme cela a été dit dans le cas de la majoration des pensions minima, les personnes ayant les revenus les plus modestes, qui sont le plus souvent soumises à une contrainte budgétaire, ne seront probablement pas affectées par une mesure ayant un tel décalage dans le temps. Pour les revenus plus élevés, par contre, on peut s'attendre, d'une part, à un faible effet de substitution, qui les inciterait à prolonger marginalement leur activité pour franchir le seuil nécessaire à l'obtention de ce bonus; ce cas se présenterait principalement pour les personnes, ayant 9 ou 19 ans de carrière. D'autre part, un effet de revenu pourrait affecter les décisions de l'ensemble des individus, puisque la valeur actualisée des revenus futurs à obtenir de la pension serait augmentée, sans condition de prolonger l'activité. Ce dernier effet serait sans doute dominant, de sorte qu'une telle mesure, si elle portait sur des montants significatifs, devrait plutôt avoir un impact négatif sur l'offre de travail par rapport à une situation sans liaison au bien-être².

4. Bonus supplémentaire proportionnel à la durée de la carrière

L'objectif du bonus proportionnel à la durée de carrière, soit la partie variable de l'augmentation annuelle forfaitaire des pensions des personnes ayant plus de 19 années de carrière, est précisément d'inciter les travailleurs âgés à poursuivre leur carrière. D'une part, l'effet de substitution influencerait favorablement le maintien une année supplémentaire sur le marché. D'autre part, la valeur actualisée des revenus des pensions futures serait également affectée, non seulement par l'année supplémentaire qui serait prestée, mais aussi par toutes les années déjà prestées et qui dépassent une carrière de 19 ans. Il y aurait donc également un effet revenu qui pourrait quant à lui inciter au retrait de la vie active. Pour savoir lequel de ces deux effets domine, il s'agit de considérer l'importance du bonus par rapport au montant de la pension.

-
1. On notera que cette hypothèse revient à donner une valeur pratiquement nulle au temps libre, ce qui peut se défendre dans un contexte où les moyens financiers pour profiter de ce temps libre sont insuffisants.
 2. Dans l'état actuel de la proposition, il n'est pas possible de savoir si cette mesure touchera également les pensions de survie. Si tel devait être le cas, les contraintes en matière de cumul de revenus sont telles qu'elles pourraient inciter certain(e)s veufs/veuves à quitter le marché du travail prématurément, le phénomène déjà observé actuellement étant alors renforcé par l'augmentation même décalée dans le temps de cette allocation. Le pacte de solidarité entre les générations prévoit toutefois sans qu'un arrêté d'exécution ne précise encore comment, que l'on examinera les moyens de rendre la pension de survie extinctive dans le temps. Les risques de piège à l'emploi seraient dès lors limités par le risque de ne pas pouvoir retrouver du travail à l'extinction des droits.

Le montant de 7,25 euros annuels par année de carrière au-delà de 19 ans peut paraître modeste¹, sauf pour les pensions minimales. Si l'on se réfère aux travaux du Conseil supérieur de l'emploi, qui dans son Rapport 2004 a calculé les taux de remplacement pour différents dispositifs de retrait du marché du travail, à l'aune des montants pour les revenus les plus faibles, l'impact de ce bonus sur le taux de remplacement ne serait pas négligeable et aurait pour avantage d'augmenter l'attractivité de la prolongation de carrière par rapport aux alternatives ouvertes au travailleur selon son âge. Par ailleurs, comme le soulignait le CSE, même si les taux de remplacement nets se situent toujours au-dessus des 80 p.c. pour les très bas salaires, il est difficile d'en tirer une conclusion au niveau incitatif. En effet, une chute du revenu même ténue peut être jugée comme non acceptable pour ces personnes, de sorte que même avec des taux de remplacement élevés dans les dispositifs de sortie, le maintien en activité est "contraint" pour préserver un pouvoir d'achat suffisant. Le moment de la prise en cours du bonus, 5 ans après la retraite, contribue aux bonnes propriétés incitatives du bonus proportionnel à la durée de carrière, puisque la contrainte financière n'est pas immédiatement levée.

Pour les personnes qui seraient moins soumises à une contrainte financière, par contre, il est probable que le montant lié à une année supplémentaire (7,5 euros) joue faiblement sur l'incitant à poursuivre l'activité une année de plus, tandis que les droits à un bonus déjà accumulés pourraient contribuer à garantir un maintien du niveau de vie après retraite tel qu'il incite à anticiper sa retraite. Ainsi, une personne ayant 35 ans de carrière par exemple, aurait droit à un bonus de 262,5 euros, soit 35 fois 7,5 euros, en se retirant immédiatement, et de 370 euros (36 fois 7,5 euros) s'il se retirait un an plus tard, l'incitant financier à se maintenir au travail une année de plus est de fait relativement faible.

Globalement, il est ainsi impossible de se prononcer sur l'effet total en termes d'offre de travail d'une telle mesure.

5. Majoration des plafonds de rémunération

Pour ce qui est des revenus les plus élevés, la mesure de majoration des plafonds de rémunération intégrés dans le calcul des pensions n'est pas liée à la poursuite de l'activité; il n'y a donc pas d'effet de substitution à en attendre. Par contre, le relèvement des montants des pensions par rapport à la situation sans majoration des plafonds pourrait avoir un effet négatif sur l'offre de travail, via un effet revenu.

Le mécanisme de différenciation des plafonds salariaux pour les salaires effectifs et les salaires fictifs, déjà décidé dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations, devrait toutefois tempérer cet effet. Ainsi, les plafonds relativement plus faibles en cas de passage à la prépension, au chômage, en interruption de carrière ou en crédit-temps, rendront ces statuts moins attractifs et renforceront l'incitant à prolonger sa carrière.

1. La note du Ministre des Pensions stipule toutefois que les montants mentionnés ne le sont que pour illustrer le mécanisme.

F. De manier waarop de kost van het verhogen van de loongrenzen wordt aangerekend op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen, zowel op korte als op lange termijn.

La question porte sur la sensibilité du coût budgétaire du vieillissement à l'assortiment des modalités retenues pour les adaptations au bien-être. Autrement dit, dans quelle mesure le coût budgétaire du vieillissement et son évolution sont-ils influencés par l'arbitrage entre relèvement des plafonds, adaptation au bien-être des forfaits et adaptation au bien-être des allocations non forfaitaires?

Les effets de la revalorisation des allocations non forfaitaires sont fondamentalement différents de ceux de la revalorisation des plafonds ou des allocations forfaitaires. Exprimé en pourcentage du PIB (ou de la masse salariale), le coût d'une revalorisation des allocations non forfaitaires ne s'accroît pas indéfiniment dans le temps. Dans un contexte de croissance salariale stable et d'effectifs de bénéficiaires par durée de séjour inchangés, le coût d'une politique d'adaptation annuelle de x% d'allocations non forfaitaires demeure stable en % du PIB à partir du moment où tous les allocataires d'une branche ont bénéficié, dès leur deuxième année de séjour dans la branche, de telles adaptations annuelles. Ce n'est toutefois pas le cas, principalement en matière de pensions, dans un contexte de croissance de l'espérance de vie. A l'inverse, le coût d'une revalorisation annuelle des plafonds et des allocations forfaitaires s'accroît année après année.

Dans la mesure où elle ne concerne que les nouveaux bénéficiaires, une revalorisation des plafonds influence de manière plus progressive les dépenses sociales. Ce caractère progressif est d'autant plus marqué, d'une part, que la durée (moyenne) de séjour dans la branche considérée est longue, d'autre part, que la période de référence pour le calcul de l'allocation est longue (dans la branche pensions particulièrement).

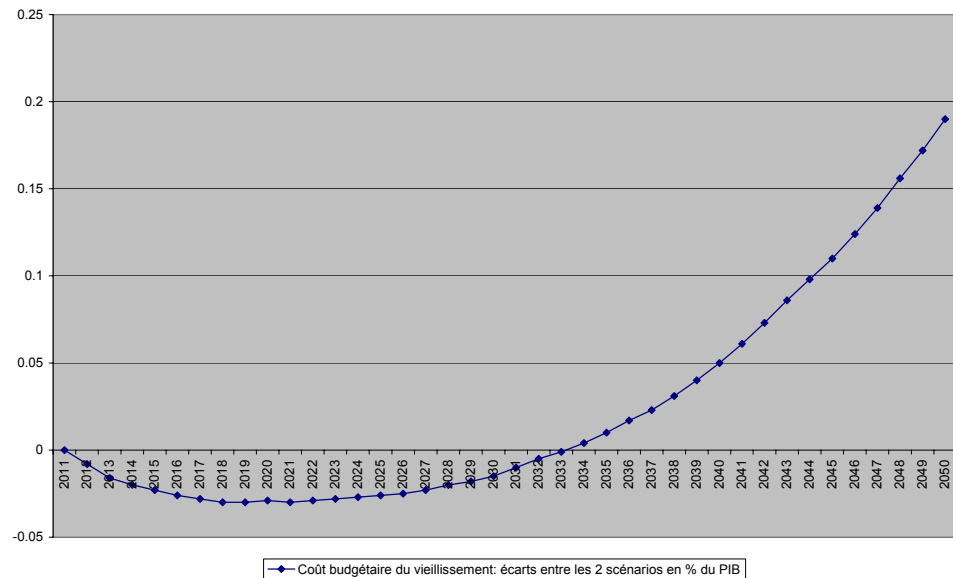
Evidemment, les effets de la revalorisation de ces différents types d'allocations sont également liés à l'importance de la population de (nouveaux) bénéficiaires concernés ainsi qu'au montant moyen de leur allocation.

Dès lors, les effets budgétaires de long terme d'une politique d'adaptation au bien-être ne sont pas indépendants de l'allocation initiale des revalorisations entre plafonds, forfaits et allocations non forfaitaires. Pour illustrer ce phénomène, une simulation a été réalisée où, à partir de 2012, les paramètres d'adaptation annuelle au bien-être sont fixés comme suit :

- 1,75 % pour les plafonds ;
- 0,9% pour les forfaits ;
- 0,4% pour les allocations non forfaitaires.

Ce scénario a un coût initial légèrement inférieur au scénario du CEV. Par contre, à long terme, l'écart entre le coût de ce scénario et le scénario du CEV croît de manière exponentielle pour atteindre près de 0,2% du PIB en 2050 (graphique 1).

GRAPHIQUE 4 - Coût budgétaire du vieillissement: écart entre le scénario “réallocation” et le scénario du CEV (en % du PIB)



G. Een evaluatie van het aanpassen van de loongrenzen, ofwel in functie van de loonnorm (bestaand systeem dat ervan uitgaat dat de loongrenzen op lange termijn gemiddeld met + 1,25 % worden aangepast), ofwel met + 1,25 % per jaar, ongeacht de evolutie van de loonnorm.

Le scénario d'adaptation au bien-être du CEV¹ est indissociable de son scénario macroéconomique. L'adaptation annuelle des plafonds de 1,25%/an (qui touche les nouveaux allocataires), des allocations forfaitaires de 1%/an (qui concerne tant les nouveaux que les anciens allocataires) et des allocations non forfaitaires de 0,5% (dont ne bénéficient les allocataires qu'après un an de séjour dans une branche de la Sécurité sociale) est réalisée dans un contexte de croissance de la productivité et des salaires (par tête) de 1,75%/an. Le défi pour les finances publiques soulevé par la croissance des dépenses sociales dans un contexte de vieillissement de la population est évalué, par le CEV comme par les principales institutions internationales, au regard du PIB. Le PIB peut être considéré comme l'assiette de financement globale des dépenses sociales. L'évolution du PIB est conditionnée par l'évolution de la productivité et de l'emploi. Le degré de générosité de la politique sociale ne peut dès lors être défini, dans le long terme, indépendamment de l'évolution de la productivité et des salaires.

Pour illustrer ceci, deux scénarios alternatifs au scénario du CEV ont été simulés. Le premier scénario est caractérisé par une plus faible croissance de la productivité à long terme, soit une croissance annuelle de 1,25% à partir de 2012, et une politique sociale inchangée par rapport au scénario du CEV (scénario dit de “faible productivité sans décrochage”). Dans le second scénario, la politique sociale

1. cf. CEV, Rapport annuel 2006

est adaptée à la plus faible productivité et les écarts entre productivité et adaptations au bien-être sont identiques à ceux du CEV. Dans ce scénario, plafonds, forfaits et allocations non forfaitaires croissent respectivement annuellement de 0,75%, 0,25% et 0,00% par an à partir de 2012 (scénario dit de "faible productivité avec décrochage").

En l'absence d'adaptation de la politique sociale au nouvel environnement macroéconomique le coût budgétaire du vieillissement est accru de 2,15% à l'horizon 2050 (par rapport au scénario du CEV). Adapter la politique sociale à la plus faible croissance de la productivité réduit ce surcoût qui n'est plus que de 0,74% du PIB en 2050.

Cet écart se situe essentiellement dans la branche "pensions". Contrairement aux autres revenus de remplacement, les pensions ne sont pas calculées en fonction du dernier salaire mais selon les rémunérations de l'ensemble de la carrière. A partir de 2012, la pension des nouveaux pensionnés n'intègre que progressivement des années de carrière caractérisées par une rémunération plus faible (les années de plus faible croissance de la productivité). Les dépenses de pensions exprimées en % du PIB croissent dès lors plus rapidement dans le scénario " faible productivité avec décrochage " que dans le scénario du CEV. Ce n'est que quand l'ensemble des pensionnés auront connu sur l'ensemble de leur carrière une plus faible croissance de leurs salaires que les dépenses de pensions exprimées en % du PIB dans le scénario " faible productivité avec décrochage " seront identiques aux dépenses de pensions exprimées en % du PIB dans le scénario du CEV, soit bien au-delà de l'horizon 2050.

TABLEAU 8 - Coût budgétaire du vieillissement: écart entre le scénario "faible productivité sans décrochage" et le scénario du CEV (en % du PIB)

	2011	2020	2030	2050
Pensions	0.00	0.30	0.77	1.62
- régime des salariés	0.00	0.27	0.69	1.48
- régime des indépendants	0.00	0.03	0.06	0.12
- secteur public °	0.00	0.01	0.01	0.02
Soins de santé °°	0.00	0.11	0.10	0.05
Incapacité de travail	0.00	0.03	0.05	0.09
Chômage	0.00	0.05	0.07	0.14
Prépension	0.00	0.01	0.02	0.04
Prestations familiales	0.00	0.06	0.12	0.23
Autres dépenses de sécurité sociale °°°	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	0.00	0.55	1.12	2.17

° Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA. Bien que la GRAPA constitue principalement un complément aux pensions des régimes salarié et indépendant, les dépenses y afférentes sont reprises dans les dépenses de pensions du régime de la fonction publique puisqu'elles sont enregistrées dans la Comptabilité nationale à charge du pouvoir fédéral.

°° Dépenses publiques de soins de santé. Elles comprennent les dépenses de sécurité sociale, c'est-à-dire les soins de santé (régime des travailleurs salariés et indépendants, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral (principalement l'intervention dans le prix de journée d'hospitalisation qui est transféré à partir de 2004 à la Sécurité sociale), des Régions (aide aux handicapés) et des pouvoirs locaux (prestations médicales des CPAS aux personnes en difficulté, y compris les frais de séjour dans les maisons de repos). Certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes sont également incluses.

°°° Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

TABLEAU 9 - Coût budgétaire du vieillissement: écart entre le scénario "faible productivité avec décrochage" et le scénario du CEV (en % du PIB)

	2011	2020	2030	2050
Pensions	0.00	0.08	0.30	0.70
- régime des salariés	0.00	0.08	0.28	0.65
- régime des indépendants	0.00	0.00	0.02	0.05
- secteur public °	0.00	0.00	0.01	0.00
Soins de santé °°	0.00	0.11	0.09	0.04
Incapacité de travail	0.00	0.00	0.00	0.00
Chômage	0.00	0.00	0.00	0.00
Prépension	0.00	0.00	0.00	0.00
Prestations familiales	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres dépenses de sécurité sociale °°°	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	0.00	0.19	0.39	0.73

° Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA. Bien que la GRAPA constitue principalement un complément aux pensions des régimes salarié et indépendant, les dépenses y afférentes sont reprises dans les dépenses de pensions du régime de la fonction publique puisqu'elles sont enregistrées dans la Comptabilité nationale à charge du pouvoir fédéral.

°° Dépenses publiques de soins de santé. Elles comprennent les dépenses de sécurité sociale, c'est-à-dire les soins de santé (régime des travailleurs salariés et indépendants, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral (principalement l'intervention dans le prix de journée d'hospitalisation qui est transféré à partir de 2004 à la Sécurité sociale), des Régions (aide aux handicapés) et des pouvoirs locaux (prestations médicales des CPAS aux personnes en difficulté, y compris les frais de séjour dans les maisons de repos). Certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes sont également incluses.

°°° Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

III Propositions du Ministre de l'Intégration sociale en ce qui concerne l'adaptation du revenu d'insertion

A. De vraag of de SCvV met het voorgestelde mechanisme van welvaartsaanpassingen al dan niet rekening gehouden heeft.

In het scenario van de SCvV worden de bijstandsuitkeringen niet expliciet gekoppeld aan de reële loonevolutie. Maar impliciet volgen zij echter wel (gedeeltelijk) de welvaart. In de onderstaande paragrafen wordt dit verduidelijkt.

In de projecties van de SCvV zijn de uitgaven aan het leefloon, de maatschappelijke hulp en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT) niet in detail (per leeftijd of per categorie) gemodelleerd. Voor de middellangetermijnprojectie zijn zij elk gebaseerd op de meerjarenbegroting van de uitgaven opgesteld door de departementen van de federale overheid. Op lange termijn evolueren zij volgens de groeivoet van het bbp. Il convient de remarquer que ces dépenses ne sont pas liées à l'âge et ne relèvent pas de la sécurité sociale. Elles sortent donc, en principe, du champ de dépenses publiques délimité par la loi du 5 septembre 2001 et qu'il y a donc lieu de prendre en compte pour évaluer le coût budgétaire du vieillissement.

Op middellange termijn evolueren de uitgaven aan de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ook volgens de meerjarenbegroting van de federale overheid. In de langetermijnprojectie worden zij verondersteld te evolueren zoals de forfaitaire uitkeringen. Dit betekent een jaarlijkse groei van 1% in een scenario met een macro-economische groei van de lonen en de productiviteit met 1,75% per jaar.

B. De impact van de koppeling van de uitkeringen aan de welvaart op de projecties (waaronder de budgettaire) op lange termijn.

In het voorstel wordt de welvaartsvastheid van de uitkeringen beoogd via een koppeling aan de reële loonevolutie. Om de budgettaire kost hiervan te ramen, hebben we een aantal hypothesen gesteld. Hierdoor dient de berekende budgettaire kost eerder als een orde van grootte beschouwd te worden. De voornaamste hypothesen zijn:

- het macro-economisch scenario is dat van de SCvV¹ met een jaarlijkse productiviteitstoename en gemiddelde loongroei van 1,75% op lange termijn;
- het bbp is bepaald volgens het SCvV-scenario;

1. Zie Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, mei 2006.

- de koppeling van de bijstandsuitkeringen aan de reële loonevolutie gebeurt aan de hand van het gemiddeld stijgingsritme van de conventionele lonen van 1,25% per jaar (de macro-economische loonevolutie van 1,75% - de wage drift¹ van 0,5%).

- het aantal IGO-gerechtigden volgt de evolutie die bepaald is conform het SCvV-scenario;

- het aantal gerechtigden op leefloon, maatschappelijke hulp en IVT wordt in de projectie als een constant percentage van de bevolking vanaf 20 jaar en ouder bepaald. Dit percentage is gebaseerd op de geobserveerde aantallen in 2004²;

- de uitgaven vóór 2008 zijn gebaseerd op de meerjarenbegroting van de federale overheid.

Om de budgettaire effecten van een maatregel te onderzoeken, dient ook de evolutie van de uitgaven zonder de maatregel gekend te zijn. In dit "referentiescenario" worden de uitgaven van de verschillende bijstandssystemen bepaald in de veronderstelling dat er geen enkele welvaartsaanpassing gegeven wordt vanaf 2008 (scenario van nul generositeit).

TABEL 10 - Budgettaire kost van de welvaartsaanpassing van de bijstandsuitkeringen: verschil ten opzichte van een scenario met nul-generositeit vanaf 2008 (in % van het BBP)

	2008	2011	2020	2030	2050
Leefloon	0.00	0.01	0.02	0.04	0.06
Maatschappelijke hulp	0.00	0.00	0.01	0.02	0.03
IVT ^a	0.00	0.01	0.02	0.03	0.06
Inkomensgarantie voor ouderen	0.00	0.00	0.01	0.02	0.03
Totaal	0.01	0.02	0.07	0.11	0.18

a. Op basis van een 50-50% verdeling van de uitgaven aan IVT en de IT (integratietegemoetkoming voor gehandicapten) over beide regelingen.

In vergelijking met een scenario zonder welvaartsaanpassing loopt de gecumuleerde budgettaire kost van de welvaartsaanpassing op van 0,02 % van het bbp in 2011, naar 0,11 % in 2030 tot 0,18 % van het bbp in 2050. De uitgaven aan het leefloon en aan de IVT zijn het grootst en zouden ieder een derde van de uitgaven voor hun rekening nemen.

C. De opportuniteit en de impact van een mechanisme van welvaartsaanpassingen van de uitkeringen, meer in het bijzonder in het kader van de strijd tegen de armoede.

Het onderzoek naar mogelijke effecten van welvaartsaanpassingen van de bijstandsuitkeringen op het armoederisico³ gebeurt via twee pistes. In een eerste

1. De stijging van het gemiddeld loon tengevolge van de wijziging in de verdeling van de werkgelegenheid per kwalificatie, geslacht en leeftijd.
2. In het SCvV-scenario zijn de aantallen niet apart gemodelleerd. De evolutie van de uitgaven wordt bepaald door de groeivoet van het bbp.
3. In het jaarlijks verslag van de SCvV wordt armoede omschreven volgens de definitie van Vranken e.a. Armoede wordt beschouwd als een multidimensionaal concept met een relatief karakter. We spreken dan ook eerder over een *risico* op armoede. Zie jaarlijks verlag van de SCvV, mei 2006.

oefening gaan we, eerder theoretisch, de doelmatigheid van de wettelijke bedragen na als instrument om het armoederisico te beperken. In het tweede deel onderzoeken we, op basis van een simulatie met de Panel Survey on Belgian Households (PSBH), het effect van de welvaartsaanpassingen van de bijstand op het armoederisico.

Alvorens naar de resultaten over te gaan, zouden we kort nog enkele verduidelijkingen willen stellen rond armoedemeting (voor meer informatie zie jaarlijks verslag van de SCvV, april 2002 en mei 2006). De financiële dimensie van armoede wordt doorgaans benaderd door indicatoren die gebaseerd zijn op minimuminkomensgrenzen of armoededrempels. Indien het gezin of een individu een inkomen heeft dat onder die armoededrempel ligt, wordt het confronteerd met een armoederisico. Een in Europa algemeen aanvaarde armoededrempel is 60% van het mediaan equivalent¹ netto-inkomen. Het inkomen is dan bepaald op basis van enquêtegegevens zoals de Panel Survey on Belgian Households (PSBH) (tot 2001) of de Statistics on Income and Living Conditions (SILC) voor 2003 en 2004. Onder andere afhankelijk van de gebruikte bron en het gehanteerde percentage voor het bepalen van de armoededrempel kunnen verschillende armoedepercentages bekomen worden. Bovendien treden er bepaalde dataproblemen op die inherent verbonden zijn met het gebruik van enquêtes. Daarom dienen de resultaten met uiterste voorzichtigheid beoordeeld te worden. De cijfers geven eerder een orde van grootte dan een precieze meting.

1. De doelmatigheid van de uitkeringen

De hoogte van het bedrag van de bijstandsuitkeringen is een belangrijk element voor de doelmatigheid van het systeem in de strijd tegen armoede. De relatieve armoedegrens kan in dat opzicht als een minimumgrens beschouwd worden. De meest recente, algemeen aanvaarde, armoedegrens voor België is deze berekend op basis van de Statistics on Income and Living Conditions (SILC) golf 2004 over het inkomen van 2003. Die armoedegrens bedraagt 777 euro per maand of 9 324 euro per jaar. Personen die leven in een gezin waarvan het inkomen per hoofd lager ligt dan dat bedrag, worden beschouwd een armoederisico te lopen.

Per hypothese bepalen we de evolutie van de armoedegrens na 2003 via de koppeling aan de jaarlijkse groeivoet van het bbp per capita (bepaald conform het scenario van de SCvV). Het bbp per capita wordt in internationale studies vaak gebruikt als vergelijkingsmaatstaf voor de welvaart van de verschillende landen. De projectie van de armoedegrens op basis van de groeivoet van het bbp per capita is evenwel een zeer eenvoudige benadering van de evolutie van de armoedegrens. Idealiter zou men de macro-economische indicator moeten koppelen met een microsimulatiemodel waaruit men dan de individuele inkomensverdeling en armoedegrens kan afleiden.

Voor de evolutie van de bijstandsuitkeringen hanteren we volgende 2 scenario's: een koppeling aan de conventionele loonstijgingen en een koppeling aan de reële lonen (inclusief de wage drift). In het scenario van de SCvV met een jaarlijkse productiviteitstoename en gemiddelde loongroei van 1,75% op lange termijn, geeft dit een jaarlijkse groeivoet van de uitkeringen met respectievelijk 1,25% en 1,75%.

1. Het "equivalent inkomen" wordt er rekening gehouden met de grootte en de samenstelling van het gezin bij het vergelijken van de inkomens.

In een derde scenario blijven de uitkeringen hun historische reële evolutie volgen. Over de periode 1985-2005 groeide het leefloon (bestaansminimum) gemiddeld met minder dan 1 % per jaar en de IGO (GIB) gemiddeld met net iets meer dan 1% per jaar (telkens in reële termen). Het bbp per capita nam in dezelfde periode toe met een gemiddelde reële jaarlijkse groeivoet van 1,9 %. Vooral in de jaren negentig bleven de uitkeringen achter op het bbp: terwijl het bbp per capita een gemiddelde jaarlijkse reële groei kende van 1,4 % was dit 0,35 % voor het GIB en 0,11 % voor het bestaansminimum. De IVT kende een reële jaarlijkse groei van 0,46 % over de periode 1990-2005 (beperkte periode als gevolg van ontbreken van gegevens). Voor de projectie van de uitkering gaan we er echter van uit dat zij over de langere termijn minstens de jaarlijkse evolutie van het bestaansminimum volgen.

Tabel 11 geeft de verhouding van de wettelijke bedragen van de uitkeringen ten opzichte van de armoededrempel. Aangezien de armoededrempel geldt voor een alleenstaande volwassene, vergelijken we de drempel met de uitkeringen die gelden voor een alleenstaande. De uitkeringen zijn de maximale bedragen dus datgene wat iemand zou ontvangen indien hij over geen andere bestaansmiddelen zou beschikken.

TABEL 11 - Bijstandsuitkeringen¹ als % van de armoededrempel, volgens verschillende welvaartsaanpassingen van de bijstand

	2006	2006-2011	2012-2020	2021-2030	2031-2050
Gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet van het bbp/capita	2,16 %	1,95 %	2,00 %	1,43 %	1,59 %
Armoededrempel, jaarbedrag op het einde van de periode in euro (prijzen van 2003)	9 840	10 840	12 972	14 962	20 454
Scenario met koppeling uitkeringen aan de conventionele loonevolutie (1,25 % per jaar), uitkeringen als % van armoedegrens in het laatste jaar van de periode					
Leefloon	73 %	71 %	66 %	65 %	61 %
IGO	90 %	87 %	81 %	80 %	75 %
IVT	73 %	71 %	66 %	65 %	61 %
Scenario met koppeling van de uitkeringen aan de reële loonevolutie (1,75 % per jaar), uitkeringen als % van armoedegrens in het laatste jaar van de periode					
Leefloon	73 %	73 %	71 %	73 %	76 %
IGO	90 %	89 %	87 %	90 %	93 %
IVT	73 %	73 %	71 %	73 %	76 %
Scenario met evolutie van de uitkeringen volgens hun historische gemiddelde jaarlijkse groeivoet (1985-2005), uitkeringen als % van armoedegrens in het laatste jaar van de periode					
Leefloon: 0,88 % per jaar	73 %	70 %	63 %	60 %	52 %
IGO: 1,04 % per jaar	90 %	86 %	79 %	76 %	68 %
IVT: 0,88 % per jaar	73 %	70 %	63 %	60 %	53 %

Bron: Federaal Planbureau, MALTESE projectie op basis van het scenario van de SCvV

Een welvaartsaanpassing van de bijstandsuitkeringen via de evolutie van de conventionele lonen is vrij genereus ten opzichte van de politiek die in het verleden gehouden is. Maar die welvaartsaanpassing lijkt toch niet voldoende te zijn om de groei van het bbp bij te houden waardoor de kloof met de armoededrempel toeneemt over de periode. Terwijl in 2006 de IGO nog relatief dicht ligt bij de

1. De reële verhoging van de IGO-uitkering voorzien in december 2006 en van het leefloon en IVT in oktober 2006 zijn reeds ingebracht. Vervolgens werden de bedragen van de uitkeringen omgezet in prijzen van 2003.

drempel ligt, zou de uitkering er in 2050 25 % onder liggen. De verhouding van het bedrag van het leefloon en van de IVT ten opzichte van de drempel daalt van 73 % in 2006 tot 61 % in 2050.

Bij een volledige koppeling aan de lonen (inclusief de wage drift) lijken de uitkeringen aanvankelijk redelijk gelijke tred te houden met de armoedegrens. Vanaf 2020 zou de kloof met de grens echter dalen. Dit is te wijten aan het feit dat er dan een terugval is in de reële groeivoet van het bbp per capita (en dus van de armoedegrens) waardoor de uitkeringen die gekoppeld zijn aan de reële loonevolutie van 1,75 % sneller zullen stijgen.

2. Impact van de welvaartsaanpassing van OCMW-uitkeringen op het armoederisico: simulatie op basis van de PSBH

Pour évaluer l'incidence d'un mécanisme de liaison au bien-être des allocations d'assistance sociale sur la dimension financière de la pauvreté, nous avons utilisé les données du PSBH (Panel Study on Belgian Households). Ces données annuelles, disponibles sur la période 1994 - 2001, nous renseignent sur les revenus des ménages interrogés ainsi que sur leurs caractéristiques socio-économiques. En particulier, elles permettent d'identifier si un ménage a eu recours au CPAS au travers du minimum de moyens d'existence ou de l'aide financière¹.

Pour chacune de ces années, nous avons estimé un seuil de pauvreté sur base de la méthode relative. Ce seuil est fixé à 60 % du revenu net équivalent médian. Ce revenu équivalent permet de tenir compte de la taille et de la composition du ménage lorsqu'il s'agit de comparer les revenus. Le tableau ci-dessous présente pour chacune des années disponibles les seuils de pauvreté obtenus ainsi que le pourcentage de personnes en-dessous de ce seuil.

Le mécanisme d'adaptation au bien-être étudié consiste en une liaison des allocations d'assistance à l'évolution des salaires conventionnels. Cette évolution est estimée en moyenne à 1,25 % par an. Le tableau 12 présente des taux de pauvreté fictifs qui intègrent un tel mécanisme d'adaptation au bien-être. Ces taux fictifs illustrent l'impact qu'aurait eu un tel mécanisme sur les taux de pauvreté observés dans le passé.

Le seuil de pauvreté² observé progresse légèrement au cours de la période considérée passant de 634 euro en 1994 à 678 euro en 2001, soit une augmentation moyenne de presque 1 % par an en termes réels. A titre de comparaison, le salaire brut moyen progresse de 1,4 % en moyenne par an sur cette même période et le PIB par tête de 2,1 %. Le taux de pauvreté connaît tout d'abord une hausse en 1995 et baisse ensuite légèrement pour atteindre son niveau le plus faible en fin de période.

L'allocation d'assistance moyenne fluctue considérablement au cours du temps. En dehors de l'évolution des montants légaux qui sont relativement stables pen-

1. Ces deux types d'assistance sociale ne peuvent pas être distinguées dans les données.
2. L'échantillon utilisé dans cet exercice est légèrement plus réduit que celui utilisé dans le chapitre V du rapport annuel du CEV 2006. De ce fait, les seuils de pauvreté sont légèrement différents.

dant cette période¹, deux facteurs expliquent cette évolution: l'échantillon qui n'est pas exactement le même d'une année à l'autre et la dynamique d'attribution de l'assistance sociale au cours du temps (un nombre non-négligeable de ménages de l'échantillon ne reçoit pas de minimum de moyens d'existence de manière continue au cours de la période étudiée).

L'introduction d'un mécanisme de liaison à l'évolution du salaire conventionnel engendre une très légère baisse du taux relatif de pauvreté à partir de 1997. Toutefois, cette baisse s'atténue en 2000 et le taux de pauvreté reste identique en 2001.

TABLEAU 12 - Impact d'un mécanisme d'ajustement au bien-être annuel et cumulatif sur la période 1994-2001 (en euro prix de 2000 et en taux de croissance)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Seuils de pauvreté observés (euro)	634	641	654	652	669	674	673	678
Evolution des seuils (en %)	-	1.19	1.99	-0.33	2.70	0.75	-0.22	0.84
Allocation d'aide sociale moyenne par mois (euro)	279	315	360	334	350	384	281	269
Taux de pauvreté observés	10.83	12.04	11.61	11.62	11.47	10.59	10.06	9.84
Mécanisme de liaison au bien-être (en % cumulé)	1.25	2.52	3.80	5.09	6.41	7.74	9.09	10.45
Taux de pauvreté simulés	10.83	12.04	11.61	11.59	11.40	10.52	10.04	9.84

Source: PSBH et calculs CEV/BFP.

Plusieurs éléments expliquent ce faible impact. Tout d'abord, et comme l'illustre le tableau 12, la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale dans l'échantillon en bénéficie de manière complémentaire: les montants mensuels moyens de l'allocation du CPAS sont largement inférieurs aux montants maximum. De ce fait, l'impact d'une hausse de l'allocation d'assistance sur le revenu total du ménage est relativement modeste dans la plupart des cas. En effet, pour qu'un ménage dépasse le seuil de pauvreté, son revenu de départ doit être relativement proche du niveau du seuil de manière à pouvoir basculer suite à une hausse relativement faible de son revenu total.

Deuxièmement, dans l'échantillon utilisé, les bénéficiaires d'une allocation du CPAS ne représentent qu'une toute petite partie des personnes ayant un revenu en-dessous du seuil de pauvreté (au maximum 8 %). De ce fait, l'impact d'une hausse de l'allocation sur le taux de pauvreté de l'ensemble des personnes ayant un risque de pauvreté est très faible. La présence marquée dans l'échantillon de familles ne recevant pas d'assistance sociale mais dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté mérite une analyse à part entière qu'il est difficile de réaliser dans les délais impartis pour cet avis. Rappelons que les données utilisées proviennent d'enquêtes où les personnes interrogées déclarent elles-mêmes leurs

1. En dehors des ajustements à l'évolution des prix, les allocations d'assistance n'ont connu qu'un seul ajustement au bien-être de 1 % en 1994.

revenus. Il est possible que certaines personnes sous-estiment leur revenu mensuel total, ou bien qu'elles n'aient pas droit à l'assistance sociale car elles ne remplissent pas les conditions d'accès (par exemple, elles pourraient bénéficier d'une aide financière d'un ascendant). Certaines personnes pourraient également choisir de ne pas y avoir recours.

Bien que l'impact du mécanisme d'ajustement au bien-être étudié soit faible lorsqu'il est mesuré selon la méthode relative de la pauvreté et à l'aide d'un échantillon relativement limité des bénéficiaires de l'assistance sociale, il est important de souligner qu'il a un impact individuel important. La méthode de *l'écart médian relatif de risque de pauvreté* nous permet d'évaluer l'impact du mécanisme de liaison au bien-être en termes de degré de risque de pauvreté. Cette mesure permet de préciser à quel niveau sous le seuil de pauvreté les personnes ayant un risque de pauvreté se trouvent. Il se mesure par l'écart entre le revenu équivalent médian des "pauvres" et le seuil de pauvreté, et est exprimé en pourcentage de ce seuil. Dans cet exercice, nous allons nous concentrer sur les bénéficiaires d'une allocation du CPAS et allons donc mesurer l'écart des bénéficiaires de l'assistance sociale ayant un revenu en dessous du seuil de pauvreté et le seuil de pauvreté. Le tableau 13 présente les résultats obtenus pour chacune des vagues de l'enquête du PSBH.

TABLEAU 13 - Importance du risque de pauvreté des individus dont le ménage bénéficie d'une aide du CPAS

Ecart médian relatif de risque de pauvreté (en %)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ecart observé	20.6	16.6	18.9	19.0	15.7	18.2	21.1	16.1
Ecart avec adaptation au bien-être	16.2	14.6	15.8	17.3	12.6	15.2	15.5	14.9

Source: données PSBH et calcul CEV/BFP

La valeur observée de cet indicateur dans l'échantillon oscille entre 16 % et 21 %, ce qui signifie que le revenu médian des personnes bénéficiaires d'une allocation d'assistance et confrontées à un risque de pauvreté représente entre 79 % et 84 % du seuil de pauvreté. Le mécanisme d'ajustement à l'évolution des salaires conventionnels a un impact important. Il diminue chaque année de manière significative l'écart médian relatif, celui-ci n'oscille plus qu'entre 13 % et 17 % selon l'année considérée. Dans ce scénario, le revenu médian des bénéficiaires de l'assistance sociale représente entre 83 % et 87 % de du seuil de pauvreté.

D. De impact van de verhoging van het leefloon en van het mechanisme van welvaartsaanpassingen, op de inactiviteitsvallen.

1. De actuele situatie inzake inactiviteitsvallen

De evaluatie of er al dan niet sprake is van inactiviteitsvallen bij de overgang van een leefloon naar tewerkstelling gebeurde aan de hand van het op het Cen-

trum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen (UA) opgestelde microsimulatiemodel STASIM. De meest recente simulaties betreffen de situatie op 1 januari 2006, en houden dus geen rekening met de voorziene verhoging van het leefloon op 1 oktober 2006.

De overgang van leefloon naar voltijdwerk levert voor alle onderzochte gezinstypes een duidelijke verhoging van het netto-inkomen op. Behalve voor de alleenstaanden, verandert het beeld indien het een deeltijdse betrekking betreft. Alle overige onderzochte gezinstypes worden voor minstens een deel van de onderzochte loonniveaus geconfronteerd met financiële vallen (inkomenswinst indien gewerkt wordt kleiner dan 15 pct.), of zelfs met een financieel verlies (inkomensverlies indien men aan het werk gaat).

Mogelijke oorzaken van inactiviteitsvallen zijn het eventuele verlies van de verhoogde kinderbijslag bij tewerkstelling en het systeem van de socio-professionele integratie (SPI). De leefloon- en SPI-systemen kennen immers enkele bijzondere bepalingen, waardoor bv. de mogelijkheid bestaat dat, indien een leefloontrekker aan het werk gaat en zijn loon een bepaald niveau overstijgt, ook de partner van de betrokkene zijn/haar leefloonuitkering verliest, waardoor de financiële winst van werken voor het betreffende gezin fors afneemt of zelfs negatief wordt.

2. Invloed van het voorstel op de inactiviteitsvallen

Vooreerst dient vermeld dat de voorgestelde leefloonverhoging(en) reële toenames betreffen, bovenop de in elk geval voorziene indexering. Aangezien er in de voorliggende voorstellen geen sprake is van een reële verhoging van het minimumloon¹ (eveneens bovenop de gegarandeerde indexering²), zal het verschil tussen het minimumloon en het leefloon verkleinen, wat in principe leidt tot een geringer financieel voordeel indien aan het werk wordt gegaan (minder financiële winst en kans op (grotere) financiële vallen en/of verliezen). Zo lijkt het gegeven de vrij grote inkomenswinst die momenteel in de simulaties wordt vastgesteld voor het merendeel van de typegevallen intuïtief voor de hand te liggen dat het financiële voordeel van de overgang van leefloon naar voltijdwerk enigszins zal afnemen indien het leefloon licht wordt verhoogd, zonder dat er echter financiële vallen, laat staan verliezen, zullen ontstaan³.

Voor de overgang naar deeltijdwerk zou deze conclusie echter voorbarig zijn. Door de werking van het SPI-systeem wordt een te klein wordend verschil tussen het nettoloon en het leefloon immers in principe opgevangen door een bijkomende uitkering, waardoor de bovenstaande conclusie teniet zou kunnen gedaan worden of sterk afgezwakt zou moeten worden. De nodige voorzichtig-

-
1. Reële verhogingen van het interprofessionele minimumloon kunnen worden afgesproken in de tweejaarlijkse centrale akkoorden.
 2. Aangezien zowel het leefloon, het minimumloon als de belastingschalen geïndexeerd zijn, lijkt de indexering de resultaten van het STASIM-model niet te beïnvloeden.
 3. Eenoudergezinnen met kinderopvangkosten die voltijds aan het werk gaan tegen een laag loon vormen hierop mogelijkwjs een uitzondering (zo valt het netto-inkomen bij werken tegen het minimumloon 17 pct. hoger uit dan bij inactiviteit). Een verhoging van het leefloon zou er dan ook voor kunnen zorgen dat er in dat geval een financiële val ontstaat (inkomensverschil kleiner dan 15 pct.).

heid is des te meer aangewezen, aangezien de leefloon- en SPI-systemen zoals vermeld speciale bepalingen omvatten, die het (kwalitatief) inschatten van de gevolgen van bepaalde veranderingen wel heel riskant maken.

De complexiteit van de verschillende factoren die een rol spelen, brengt met zich dat een effectieve beoordeling van de impact van een leefloonverhoging op de inactiviteitsvallen enkel kan gebeuren door deze verhoging te simuleren aan de hand van een microsимулатiemodel zoals STASIM. In de korte tijdspanne waarin dit advies diende te worden opgesteld, was dit echter onmogelijk. Van het CSB werd vernomen dat zij in het verleden nog geen simulaties hebben verricht waarin de invloed van een verhoging van het leefloon wordt onderzocht.

Ten slotte dient nog vermeld dat er in het voorstel geen sprake is van een eventuele verhoging van de werkloosheidsuitkeringen. Ceteris paribus zou, voor bepaalde personen en afhankelijk van het inkomenscriterium, het verschil tussen de werkloosheidsuitkeringen en het leefloon afnemen door de verhoging van dit laatste. De in het kader van de nieuwe begeleidingsprocedure voor werklozen gehanteerde stok achter de deur (bij onvoldoende inspanningen om werk te zoeken, verliest men het recht op werkloosheidsuitkeringen) zou hierdoor voor een deel aan kracht kunnen verliezen, indien de betrokken werkloze na schorsing of uitsluiting aanspraak kan maken op het (verhoogde) leefloon.

Vooreerst dient vermeld dat de voorgestelde leefloonverhoging(en) reële toenames betreffen, bovenop de in elk geval voorziene indexering. Aangezien er in de voorliggende voorstellen geen sprake is van een reële verhoging van het minimumloon¹ (eveneens bovenop de gegarandeerde indexering²), zal het verschil tussen het minimumloon en het leefloon verkleinen, wat in principe leidt tot een geringer financieel voordeel indien aan het werk wordt gegaan (minder financiële winst en kans op (grotere) financiële vallen en/of verliezen). Zo lijkt het gegeven de vrij grote inkomenswinst die momenteel in de simulaties wordt vastgesteld voor het merendeel van de typegevallen intuïtief voor de hand te liggen dat het financiële voordeel van de overgang van leefloon naar voltijdwerk enigszins zal afnemen indien het leefloon licht wordt verhoogd, zonder dat er echter financiële vallen, laat staan verliezen, zullen ontstaan³.

Voor de overgang naar deeltijdwerk zou deze conclusie echter voorbarig zijn. Door de werking van het SPI-systeem wordt een te klein wordend verschil tussen het nettoloon en het leefloon immers in principe opgevangen door een bijkomende uitkering, waardoor de bovenstaande conclusie teniet zou kunnen gedaan worden of sterk afgezwakt zou moeten worden. De nodige voorzichtigheid is des te meer aangewezen, aangezien de leefloon- en SPI-systemen zoals vermeld speciale bepalingen omvatten, die het (kwalitatief) inschatten van de gevolgen van bepaalde veranderingen wel heel riskant maken.

-
1. Reële verhogingen van het interprofessionele minimumloon kunnen worden afgesproken in de tweejaarlijkse centrale akkoorden.
 2. Aangezien zowel het leefloon, het minimumloon als de belastingschalen geïndexeerd zijn, lijkt de indexering de resultaten van het STASIM-model niet te beïnvloeden.
 3. Eenoudergezinnen met kinderopvangkosten die voltijds aan het werk gaan tegen een laag loon vormen hierop mogelijkwerwijs een uitzondering (zo valt het netto-inkomen bij werken tegen het minimumloon 17 pct. hoger uit dan bij inactiviteit). Een verhoging van het leefloon zou er dan ook voor kunnen zorgen dat er in dat geval een financiële val ontstaat (inkomensverschil kleiner dan 15 pct.).

De complexiteit van de verschillende factoren die een rol spelen, brengt met zich dat een effectieve beoordeling van de impact van een leefloonverhoging op de inactiviteitsvallen enkel kan gebeuren door deze verhoging te simuleren aan de hand van een microsimulatiemodel zoals STASIM. In de korte tijdspanne waarin deze nota diende te worden opgesteld, was dit echter onmogelijk. Van het CSB werd vernomen dat zij in het verleden nog geen simulaties hebben verricht waarin de invloed van een verhoging van het leefloon wordt onderzocht.

Ten slotte dient nog vermeld dat er in het voorstel geen sprake is van een eventuele verhoging van de werkloosheidsuitkeringen. Ceteris paribus zou, voor bepaalde personen en afhankelijk van het inkomenscriterium, het verschil tussen de werkloosheidsuitkeringen en het leefloon afnemen door de verhoging van dit laatste. De in het kader van de nieuwe begeleidingsprocedure voor werklozen gehanteerde stok achter de deur (bij onvoldoende inspanningen om werk te zoeken, verliest men het recht op werkloosheidsuitkeringen) zou hierdoor voor een deel aan kracht kunnen verliezen, indien de betrokken werkloze na schorsing of uitsluiting aanspraak kan maken op het (verhoogde) leefloon.

IV Impacts macroéconomiques respectifs d'une politique d'augmentation des salaires et d'une liaison au bien-être des barèmes fiscaux

L'exercice vise à comparer les effets de deux modalités d'accroissement du salaire net (dont l'objectif est de réduire les pièges à l'emploi): la première est obtenue au moyen d'une baisse de la pression fiscale (via un accroissement du facteur d'indexation des barèmes fiscaux), la seconde est obtenue au moyen d'un relèvement des salaires. Les simulations ont été réalisées à l'aide du modèle macrosectoriel de moyen terme HERMES du Bureau fédéral du Plan.

A. Modalités simulées.

1. Variante 1 : réduction de l'impôt sur le revenu des ménages

Dans la première variante, le revenu disponible des salariés est augmenté par la voie fiscale. L'indexation annuelle des barèmes de l'impôt des personnes physiques est effectuée sur base de l'inflation augmentée, à partir de 2007, de 0,5 point de pourcentage. Il s'ensuit qu'une partie de la croissance réelle des revenus imposables échappe à la progressivité de l'impôt.

Les ménages autres que les salariés profitent également de la mesure. La mesure est supposée totalement et immédiatement répercutée dans les précomptes professionnels et les versements anticipés.

Les impacts directs (avant effets induits), calculés avec le module fiscal du modèle macroéconomique HERMES, sont présentés au tableau 14.

TABLEAU 14 - Impact ex ante de la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages (millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (% du PIB)
Impôt	-115	-241	-387	-545	-720	0,19
Salariés	-78	-163	-262	-371	-491	0,13
Salariés du secteur des entreprises	-60	-127	-205	-291	-386	0,10
Salariés du secteur public	-17	-36	-58	-81	-105	0,03
Autres	-37	-78	-124	-174	-229	0,06

Source: modèle HERMES

2. Variante 2 : relèvement des salaires

Dans la seconde variante, le revenu disponible des salariés est augmenté par le biais d'une progression accélérée des salaires bruts dans le secteur des entreprises¹ et dans le secteur public.

Pour les salariés du secteur des entreprises, l'augmentation prend la forme d'un assouplissement de la norme salariale prévue dans la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité. Ainsi, le taux de croissance moyen (2007-2011) du salaire brut horaire nominal passe de 3.00 % dans la simulation de référence à 3.13 % dans la variante.

Dans le secteur public, la hausse des taux de salaire est supposée ne s'accompagner d'aucune mesure budgétaire compensatoire, ni de baisses d'emploi, et est donc supposée financée par un creusement du déficit.

La hausse des salaires, dans le secteur des entreprises et dans le secteur public, est calibrée de sorte que l'impact sur le revenu disponible des salariés est équivalent à la diminution d'impôt dont ils bénéficient dans la variante d'augmentation du coefficient d'indexation des barèmes fiscaux. Dans les deux variantes, le revenu disponible des salariés est donc relevé d'un même montant, avant tous effets induits.

1. Le secteur des entreprises correspond à l'ensemble des branches d'activité marchandes des comptes nationaux.

TABLEAU 15 - Hypothèse de relèvement des salaires dans le secteur des entreprises (millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (% du PIB)
Salaires-coût	140	297	482	689	921	0,24
Cotisations patronales	35	75	121	174	233	0,06
Salaires bruts	105	222	360	515	688	0,18
Cotisations personnelles	12	24	40	57	77	0,02
Impôt	34	71	116	167	226	0,06
Revenu disponible	60	127	205	291	386	0,10

Source: modèle HERMES

TABLEAU 16 - Hypothèse de relèvement des salaires dans le secteur public (millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (% du PIB)
Salaires-coût	32	69	111	156	204	0,05
Cotisations patronales	3	7	11	15	20	0,01
Salaires bruts	29	62	100	140	184	0,05
Cotisations personnelles	3	6	9	13	17	0,00
Impôt	9	20	33	46	61	0,02
Revenu disponible	17	36	58	81	105	0,03

Source: modèle HERMES

TABLEAU 17 - Hypothèse de relèvement des salaires dans le secteur des entreprises et dans le secteur public (millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (% du PIB)
Salaires-coût	172	366	593	845	1125	0,29
Cotisations patronales	38	82	132	189	253	0,07
Salaires bruts	134	284	460	655	872	0,23
Cotisations personnelles	15	30	49	70	94	0,02
Impôt	43	91	149	213	287	0,08
Revenu disponible	78	163	262	371	491	0,13

Source: modèle HERMES

Les deux variantes sont très différentes dans leur nature. Dans la première, la hausse du revenu disponible des salariés est financée par l'Etat, sans impact sur les coûts salariaux; dans la seconde, elle est financée par les employeurs.

L'ampleur du choc est également différente. Dans la première variante, la hausse du revenu disponible des salariés est obtenue au prix d'une hausse du revenu disponible de tous les ménages soumis à l'impôt (travailleurs indépendants, bénéficiaires de revenus de remplacement). Dans la seconde variante, la hausse du revenu disponible des salariés requiert un relèvement de la masse salariale-coût incluant tous les éléments du coin fiscal (cotisations des employeurs, cotisations personnelles et impôt au taux marginal).

Au total, l'ampleur du choc est sensiblement plus importante dans la seconde variante, vu l'importance du coin fiscal. Ainsi, en 2011, la baisse totale d'impôt atteint 0,19 % du PIB par rapport à la baseline dans la variante 1, alors que la hausse des coûts salariaux atteint 0,29 % du PIB dans la variante 2, pour un même impact direct sur le revenu disponible des salariés.

B. Méthodologie.

Le calcul du coût budgétaire d'un relèvement du coefficient d'indexation des barèmes de l'impôt des personnes physiques, tout comme celui de la part du bénéfice fiscal échéant aux salariés, est réalisé à l'aide du module fiscal du modèle macroéconomique HERMES. Les résultats pourraient éventuellement être affinés en sollicitant le modèle de micro-simulation SIRE du Service d'Etudes et de Documentation du SPF Finances.

Les simulations portent sur la période 2007-2011. Elles ont été effectuées avec le modèle macroéconométrique de moyen terme du Bureau fédéral du Plan, HERMES. La baseline (simulation de référence) correspond aux projections publiées dans les " Perspectives économiques 2006-2011 " de mai 2006.

Dans les deux variantes, les mécanismes de formation endogène des salaires ont été désactivés. S'agissant de simuler, notamment, une variante dans laquelle la norme salariale est modifiée, il est en effet logique d'utiliser une configuration du modèle "à salaires exogènes".

C. Résultats de simulation.

1. Variante de réduction de l'impôt sur le revenu des ménages

Les baisses d'impôt et, partant, le relèvement progressif du revenu disponible des ménages, produisent un effet de relance économique modéré. Au fil du temps, cet effet est de plus en plus manifeste par rapport à la baseline : en effet, de par sa nature (augmentation du coefficient d'indexation des barèmes fiscaux) l'avantage fiscal produit un effet cumulatif.

Le relèvement du PIB vient d'une hausse de la consommation des ménages et des investissements, tant des ménages (logements) que des entreprises, compensée par une hausse des importations.

La hausse des investissements des entreprises répond à la nécessité d'accroître la capacité de production suite à la hausse de la demande. Les excédents d'exploitation des entreprises sont, aussi, sensiblement relevés. L'augmentation de la production domestique entraîne à la fois une hausse de la productivité et de l'emploi.

TABLEAU 18 - Impacts de la réduction de l'impôt des ménages sur l'économie belge (différences en pour cent par rapport à la simulation de référence, sauf indication contraire)

	2007	2008	2009	2010	2011
Consommation des particuliers	0,05	0,11	0,18	0,25	0,36
Investissements des entreprises	0,01	0,03	0,05	0,07	0,11
Investissements des ménages en logements	-0,00	0,04	0,09	0,15	0,21
Demande intérieure totale	0,03	0,07	0,11	0,15	0,23
Exportations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Importations	0,02	0,04	0,06	0,08	0,11
PIB	0,01	0,03	0,05	0,07	0,10
Indice national des prix à la consommation	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Déflateur du PIB	0,00	0,01	0,01	0,01	0,04
Productivité par tête dans le secteur des entreprises	0,01	0,02	0,03	0,04	0,06
Salaire-coût réel par tête dans le secteur des entreprises	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Revenu disponible réel des particuliers	0,06	0,13	0,20	0,28	0,41
Emploi (en milliers)	0,20	0,49	0,88	1,32	2,02
Taux d'épargne des ménages (en %)	0,01	0,02	0,02	0,03	0,04
Taux d'excédent brut d'exploitation des entreprises (en %)	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04
Solde budgétaire de l'Etat (en % du PIB)	-0,03	-0,06	-0,09	-0,12	-0,17

Source: modèle HERMES

Le taux d'épargne augmente sensiblement : les ménages thésaurisent une partie de l'avantage fiscal obtenu.

La hausse du taux d'épargne des ménages et, surtout, les fuites à l'importation, entraînent un phénomène classique d'affaiblissement de l'effet multiplicateur qui, au total, est assez faible. A l'horizon 2011, par exemple, pour une injection de revenu disponible à concurrence de 0,19 % du PIB par rapport à la baseline (cf. tableau 14), le PIB n'est augmenté que de 0,10 %.

La faiblesse de l'effet multiplicateur explique la faiblesse de l'effet de retour sur les finances publiques. A l'horizon 2011, le solde budgétaire est dégradé à concurrence de 0,17 %, pour une dépense fiscale atteignant, ex ante, 0,19 % du PIB.

L'évolution des prix est peu affectée par la mesure vu, notamment, le fait que les salaires restent contraints par la norme salariale.

Le fait d'utiliser une configuration du modèle " à salaires exogènes " a pour conséquence que les effets induits potentiels d'une baisse de l'impôt des personnes physiques sur la formation des salaires ne sont pas pris en compte. Les effets endogènes non pris en compte sont ceux, haussiers, découlant de la baisse du chômage (effet Phillips) et de l'augmentation de la productivité, et ceux, baissiers, liés à la diminution du coin fiscal (partage, entre employeurs et employés, du

bénéfice fiscal tiré par ces derniers de la baisse de l'impôt, dans le cadre d'une négociation salariale)¹.

2. Variante de relèvement des salaires

Les effets d'une hausse des salaires dans le secteur des entreprises sur les principaux agrégats de l'économie étant différents de ceux d'une hausse des salaires publics, ces effets sont présentés séparément. L'impact total est présenté à la fin de cette section.

a. Relèvement des salaires dans le secteur des entreprises

Dans cette variante, la majoration de revenu disponible des salariés du secteur des entreprises découle d'un assouplissement de la norme salariale. La hausse de revenu disponible est ainsi financée par les entreprises qui voient leurs coûts (salariaux) augmenter et, de ce fait, leur rentabilité et leur compétitivité se détériorer. Il en résulte une diminution, par rapport à la situation de référence, des investissements des entreprises et des exportations.

Le relèvement de la croissance des coûts salariaux se solde également par un repli de l'emploi par rapport à la simulation de référence, à concurrence de 6.300 unités à l'horizon 2011.

De leur côté, les ménages enregistrent une augmentation de leur revenu disponible par rapport à la simulation de référence, atténuée en termes réels par la hausse des prix. Cette dernière fait suite à l'augmentation des coûts salariaux des entreprises et, dans une moindre mesure, à la hausse de la demande intérieure (cf. infra).

La progression du pouvoir d'achat des ménages se solde par une augmentation de leurs dépenses de consommation et de leurs investissements en logement.

Au total, la demande intérieure progresse légèrement par rapport à la simulation de référence. De ce fait, mais également en raison du recul de la compétitivité intérieure, les importations sont en hausse.

L'effet global sur l'économie belge du relèvement des salaires est légèrement négatif puisque, par rapport à la simulation de référence, le PIB belge exprimé à prix constants recule - certes faiblement (-0.04 % en 2011) -, la baisse des exportations nette n'étant pas compensée par la hausse de la demande intérieure.

1. Le modèle LABMOD du Bureau fédéral du Plan permet d'évaluer l'impact de ces différents effets. Ce modèle peut être associé à HERMES pour la simulation de variantes portant sur le coin fiscal.

TABEL 19 - Impacts du relèvement des salaires dans le secteur des entreprises sur l'économie belge (différences en pour cent par rapport à la simulation de référence, sauf indication contraire)

	2007	2008	2009	2010	2011
Consommation des particuliers	0.02	0.03	0.08	0.06	0.10
Investissements des entreprises	0.00	-0.00	-0.00	-0.02	-0.02
Investissements des ménages en logements	-0.00	0.03	0.06	0.11	0.09
Demande intérieure totale	0.01	0.02	0.04	0.03	0.05
Exportations	-0.00	-0.01	-0.01	-0.02	-0.03
Importations	0.01	0.02	0.04	0.04	0.06
PIB	-0.00	-0.01	-0.01	-0.03	-0.04
Indice national des prix à la consommation	0.01	0.04	0.08	0.12	0.17
Déflateur du PIB	0.02	0.06	0.13	0.16	0.25
Productivité par tête dans le secteur des entreprises	0.01	0.03	0.06	0.08	0.12
Salaire-coût réel par tête dans le secteur des entreprises	0.12	0.25	0.39	0.53	0.68
Revenu disponible réel des particuliers	0.02	0.04	0.10	0.06	0.11
Emploi (en milliers)	-0.56	-1.52	-2.69	-4.47	-6.29
Taux d'épargne des ménages (en %)	0.01	0.01	0.02	0.00	0.00
Taux d'excédent brut d'exploitation des entreprises (en %)	-0.04	-0.07	-0.11	-0.15	-0.18
Solde budgétaire de l'Etat (en % du PIB)	0.02	0.04	0.04	0.08	0.08

Source: modèle HERMES

L'assouplissement de la norme salariale a, par contre, un effet positif sur la capacité nette de financement des administrations publiques qui, par rapport à la simulation de référence, progresse de 0.02 % du PIB en début de période et de 0.08 % du PIB en fin de période. Ce surplus s'explique principalement par une hausse des recettes de l'Etat : suite à l'augmentation de la masse salariale, les cotisations sociales progressent ainsi que l'assiette imposable des particuliers et donc les recettes d'impôt des personnes physiques. De plus, les dépenses publiques, exprimées en pour cent du PIB, sont en léger recul par rapport à la simulation de référence (effet de dénominateur).

b. Relèvement des salaires dans le secteur public

Le relèvement des salaires dans le secteur public produit des effets de relance positifs, mais modérés vu le caractère relativement modeste de l'impulsion. S'agissant d'une injection de revenu disponible des ménages financée par une dépense publique, les mécanismes à l'œuvre sont les mêmes que dans la variante de réduction de l'impôt sur le revenu des ménages (cf. supra).

TABEL 20 - Impacts du relèvement des salaires dans le secteur public sur l'économie belge (différences en pour cent par rapport à la simulation de référence, sauf indication contraire)

	2007	2008	2009	2010	2011
Consommation des particuliers	0.01	0.02	0.03	0.04	0.08
Investissements des entreprises	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02
Investissements des ménages en logements	-0.00	0.01	0.01	0.02	0.03
Demande intérieure totale	0.00	0.01	0.02	0.02	0.05
Exportations	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Importations	0.00	0.01	0.01	0.01	0.03
PIB	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02
Indice national des prix à la consommation	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Déflateur du PIB	0.01	0.02	0.03	0.05	0.08
Productivité par tête dans le secteur des entreprises	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02
Salaire-coût réel par tête dans le secteur des entreprises	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.00
Revenu disponible réel des particuliers	0.01	0.02	0.03	0.04	0.10
Emploi (en milliers)	0.03	0.08	0.15	0.22	0.49
Taux d'épargne des ménages (en %)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Taux d'excédent brut d'exploitation des entreprises (en %)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Solde budgétaire de l'Etat (en % du PIB)	-0.00	-0.01	-0.01	-0.02	-0.04

Source: modèle HERMES

L'on notera que, contrairement à la variante de relèvement des salaires dans le secteur des entreprises, les impacts sur l'indice national des prix à la consommation sont ici insensibles¹. Néanmoins, le déflateur du PIB est légèrement relevé : l'augmentation des taux de salaires publics implique une augmentation du déflateur de la consommation publique (qui inclut les salaires de l'Etat), qui est elle-même une composante du PIB.

c. Relèvement des salaires dans le secteur des entreprises et dans le secteur public

Le tableau suivant présente les résultats de la variante combinée, dans laquelle tant les salaires dans le secteur des entreprises que dans le secteur public sont augmentés.

1. Les impacts sur l'indice national des prix à la consommation ne sont pas visibles à la deuxième décimale, mais ne sont pas nuls pour autant. Le très léger relèvement de l'inflation, lié à l'augmentation de la demande intérieure, a pour effet que l'indexation des rémunérations publiques et des transferts sociaux intervient, en 2011 uniquement, un mois plus tôt que dans la baseline. Cette injection de revenu disponible accentue les effets de relance en 2011, ce qui se traduit notamment par une progression de l'emploi plus rapide que les années précédentes.

TABEL 21 - Impacts du relèvement des salaires dans le secteur des entreprises et dans le secteur public sur l'économie belge (différences en pour cent par rapport à la simulation de référence, sauf indication contraire)

	2007	2008	2009	2010	2011
Consommation des particuliers	0.02	0.05	0.11	0.10	0.15
Investissements des entreprises	0.00	0.00	0.01	-0.01	-0.01
Investissements des ménages en logements	-0.00	0.04	0.07	0.13	0.12
Demande intérieure totale	0.01	0.03	0.06	0.05	0.08
Exportations	-0.00	-0.01	-0.01	-0.02	-0.03
Importations	0.01	0.03	0.05	0.05	0.07
PIB	-0.00	-0.01	-0.00	-0.02	-0.03
Indice national des prix à la consommation	0.01	0.04	0.08	0.12	0.17
Déflateur du PIB	0.03	0.08	0.16	0.21	0.31
Productivité par tête dans le secteur des entreprises	0.01	0.03	0.07	0.09	0.13
Salaires-coût réel par tête dans le secteur des entreprises	0.12	0.25	0.39	0.53	0.68
Revenu disponible réel des particuliers	0.03	0.06	0.13	0.10	0.16
Emploi (en milliers)	-0.53	-1.44	-2.54	-4.25	-5.99
Taux d'épargne des ménages (en %)	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01
Taux d'excédent brut d'exploitation des entreprises (en %)	-0.04	-0.07	-0.10	-0.15	-0.18
Solde budgétaire de l'Etat (en % du PIB)	0.01	0.03	0.02	0.07	0.06

Source: modèle HERMES

Les résultats sont largement dominés par les effets du relèvement des salaires dans le secteur des entreprises (quantitativement beaucoup plus important que la hausse de la masse salariale publique) : augmentation de la demande des ménages, dégradation de la compétitivité et du solde extérieur, recul des investissements des entreprises avec, au total, un recul du PIB et de l'emploi, mais des retombées positives pour les comptes de l'Etat. La hausse des salaires publics vient quelque peu amoindrir les effets dépressifs de la hausse des salaires dans le secteur des entreprises sur la demande agrégée.

D. Effets des mesures sur les pièges à l'emploi.

Rappelons que la problématique des pièges à l'emploi concerne spécifiquement les emplois dont la rémunération nette est proche de celle d'un revenu de remplacement. Malgré ces effets positifs sur l'emploi, une mesure généralisée telle que le relèvement de l'ensemble des barèmes fiscaux constitue de ce fait un dispositif relativement coûteux pour atteindre un tel objectif. D'autant plus qu'une telle mesure touche toutes les catégories de revenus, y compris les revenus de remplacement. Pour atteindre son objectif, il faudrait que l'impact relatif d'un relèvement des barèmes soit plus important pour les revenus du travail que pour les revenus de remplacement.

En ce qui concerne le scénario plus ciblé d'un relèvement général des salaires, les résultats de la simulation montrent un repli de l'emploi total, y compris des emplois bas salaires. Une hausse du coût salarial ne fait en effet que renforcer les risques de voir se réduire la demande des entreprises pour des travailleurs les moins qualifiés. Le faible taux d'emploi des moins qualifiés en Belgique témoigne, que pour ces catégories de travailleurs, le niveau de coût salarial actuel est déjà un frein important à la création d'emplois ("pièges à la productivité"). Une mesure d'allègement de la pression fiscale et parafiscale ciblée sur les peu qualifiés permettrait sans doute d'éviter les principaux inconvénients des deux alternatives testées.

Annexe 1

**Notifications de la séance du 20 juillet 2006 au
Conseil des Ministres**

Kopie.



WETSTRAAT 16
1000 BRUSSEL
TEL. 02 501 02 11

22-08-2006

Theo Peeters
Voorzitter van de Studiecommissie voor
de Vergrijzing
Jagersdreef 3
3210 LINDEN

Uw ref.: /.
Onze ref.: GV/WG/mvl/06-028

Mijnheer de Voorzitter,

De regering heeft beslist om de voorstellen van de Minister van Pensioenen en van de Minister van Maatschappelijke Integratie in verband met de welvaartsvastheid van de uitkeringen te laten analyseren door de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

De regering vraagt aan de Studiecommissie voor de Vergrijzing om daarbij bijzondere aandacht te besteden aan een aantal elementen die opgesomd zijn in de notificatie van de Ministerraad van 20 juli 2006.

Kopie van de voorstellen en de notificatie vindt u in bijlage. De contactpersonen terzake zijn de heren Guy Clemer (tel. 02/501.02.31 en guy.clemer@premier.fed.be) en Luc Windmolders (tel. 02/501.02.45 en luc.windmolders@premier.fed.be).

Mag ik u vragen, mijnheer de Voorzitter, om ons in de loop van de maand september een antwoord te willen bezorgen.

Hoogachtend,



Wouter GABRIËLS
Secretaris van de Ministerraad

Bijlagen: 1, kopie van de voorstellen en de beslissing van de Minister-
raad van 20 juli 2006



Bruxelles, le 18 juillet 2006

NOTE AU CONSEIL DES MINISTRES

MINISTERRAAD
CONSEIL DES MINISTRES

19 -07- 2006

Datum van uitdeling
Date de distribution

Concerne :

- 1. Revalorisation de 2% du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes**
- 2. Liaison au bien-être des allocations sociales les plus basses : proposition à soumettre aux partenaires sociaux :**

1. Revalorisation de 2% du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes

1. Proposition

A. Revalorisation de 2% du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes

L'engagement pris sous la précédente législature visait à revaloriser le revenu d'intégration de 10% au total, sur deux législatures. Sous la précédente législature, le revenu d'intégration et les allocations sociales correspondantes ont bénéficié d'une première revalorisation de 4%.

Le Conseil des Ministres d'Ostende (20-21 mars 2004) a approuvé une nouvelle mesure de majoration du revenu d'intégration, de l'aide sociale, des allocations d'attente des isolés de plus de 21 ans, des allocations d'invalidité des travailleurs irréguliers, et des allocations de remplacement de revenus des personnes handicapées, à raison de 1% au 1er octobre 2004, 1% au 1er octobre 2006 et 2% au 1er octobre 2007.

Concrètement, le revenu d'intégration et les allocations sociales les plus basses équivalentes auront été augmentés de 8% depuis 1999 au 1^{er} octobre 2007.

Afin d'aboutir à l'augmentation visée de 10%, il convient de revaloriser le revenu d'intégration sociale et les allocations équivalentes de 2% supplémentaires en janvier 2007.

B. Accompagnement de la majoration du revenu d'intégration et des allocations correspondantes en personnel pour les pouvoirs locaux

La revalorisation du revenu d'intégration de 2% au 1er janvier 2007 fait porter la charge de 40% des montants dégagés aux pouvoirs locaux.

Afin de compenser cette charge additionnelle à financer par les pouvoirs locaux, il est proposé de majorer le montant forfaitaire pour les frais de personnel prévu par la Loi du 26 mai 2002. Actuellement ce montant s'élève à 278 € par dossier.



Bruxelles, le 18 juillet 2006

NOTE AU CONSEIL DES MINISTRES

MINISTÈRE DE LA
FONCTION PUBLIQUE, DE L'INTEGRATION SOCIALE,
DE LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES ET DE L'EQUALITE DES CHANCES
CONSEIL DES MINISTRES

19-07-2006

Datum van uitdeling
Date de distribution

Concerne :

- 1. Revalorisation de 2% du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes**
- 2. Liaison au bien-être des allocations sociales les plus basses : proposition à soumettre aux partenaires sociaux :**

1. Revalorisation de 2% du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes

1. Proposition

A. Revalorisation de 2% du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes

L'engagement pris sous la précédente législature visait à revaloriser le revenu d'intégration de 10% au total, sur deux législatures. Sous la précédente législature, le revenu d'intégration et les allocations sociales correspondantes ont bénéficié d'une première revalorisation de 4%.

Le Conseil des Ministres d'Ostende (20-21 mars 2004) a approuvé une nouvelle mesure de majoration du revenu d'intégration, de l'aide sociale, des allocations d'attente des isolés de plus de 21 ans, des allocations d'invalidité des travailleurs irréguliers, et des allocations de remplacement de revenus des personnes handicapées, à raison de 1% au 1er octobre 2004, 1% au 1er octobre 2006 et 2% au 1er octobre 2007.

Concrètement, le revenu d'intégration et les allocations sociales les plus basses équivalentes auront été augmentés de 8% depuis 1999 au 1^{er} octobre 2007.

Afin d'aboutir à l'augmentation visée de 10%, il convient de revaloriser le revenu d'intégration sociale et les allocations équivalentes de 2% supplémentaires en janvier 2007.

B. Accompagnement de la majoration du revenu d'intégration et des allocations correspondantes en personnel pour les pouvoirs locaux

La revalorisation du revenu d'intégration de 2% au 1er janvier 2007 fait porter la charge de 40% des montants dégagés aux pouvoirs locaux.

Afin de compenser cette charge additionnelle à financer par les pouvoirs locaux, il est proposé de majorer le montant forfaitaire pour les frais de personnel prévu par la Loi du 26 mai 2002. Actuellement ce montant s'élève à 278 € par dossier.

2. Evaluation budgétaire

A. *Revalorisation de 2% du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes*

Une majoration de 1% en année pleine coûte :

Revenu d'intégration sociale :	3.867.120 €
Aide sociale :	3.677.250 €
Allocation d'attente des jeunes isolés :	2.070.000 €
Allocation d'invalidité des travailleurs irréguliers :	2.341.500 €
Allocation de remplacement de revenus pour handicapés :	5.060.730 €
TOTAL :	17.016.600 €

Pour l'année 2007, le budget nécessaire à l'augmentation de 2% s'élève à 34.033.200 €.

B. *Accompagnement de la majoration du revenu d'intégration et des allocations correspondantes en personnel pour les pouvoirs locaux*

Une majoration de 2% du RIS équivaut à 7.735.420€, ce qui représente 60% du coût réel à charge du fédéral.

La part à charge des pouvoirs locaux se monte à 40%, soit 5.156.160€.

Lorsqu'on applique la majoration au 1/1/2007 : 5.156.160€ de frais supplémentaires sont à charge des pouvoirs locaux à raison de 84.000 dossiers, ce qui revient à un coût de 61,39 € supplémentaire par dossier, soit un total de 339 € de frais par dossier en 2007.

Dès lors l'adoption de cette mesure aurait pour implication budgétaire une charge de 5.156.160€/an à partir de 2007.

Le coût total de la mise en œuvre des deux mesures se monte à 39.189.360€.

2. Liaison au bien-être des allocations sociales les plus basses : proposition à soumettre aux partenaires sociaux :

1. Proposition

Comme annoncé dans le contrat de solidarité entre les générations (« le Gouvernement adaptera le revenu d'intégration »), cette proposition s'inscrit dans le continuum des mesures déjà adoptées en 2006 et vise la liaison au bien-être du revenu d'intégration sociale et des allocations sociales les plus basses.

Afin d'empêcher le décrochage complet des allocations du régime d'assistance par rapport à celles du régime de la Sécurité sociale, il est nécessaire de prévoir un mécanisme similaire d'adaptation au bien-être. Ce mécanisme devrait fonctionner selon un schéma identique à celui prévu pour les prestations de la Sécurité sociale. Les allocations d'assistance seront adaptées tous les deux ans et ce, dès 2008.

Néanmoins, afin de ne pas créer ou aggraver certains pièges à l'emploi, ce mécanisme d'adaptation sera prévu en veillant à maintenir une cohérence suffisante entre le niveau de ces allocations et le niveau du salaire minimum.

Le mécanisme proposé de liaison au bien-être des allocations d'assistance sera donc en liaison directe avec l'évolution réelle des salaires.

Il s'agira d'un mécanisme similaire à celui prévu pour les allocations de la sécurité sociale.

Les allocations du régime d'assistance qui feront l'objet de ce mécanisme structurel de liaison au bien-être seront les allocations suivantes :

- le revenu d'intégration sociale
- l'aide sociale
- l'allocation de remplacement de revenu pour les personnes handicapées
- la garantie de revenu aux personnes âgées

Le Conseil des Ministres du 30 juin 2006 a décidé de demander l'avis des partenaires sociaux sur l'élaboration d'un mécanisme de liaison au bien-être pour allocations d'assistance.

Il convient dès lors de soumettre une méthode de fixation de l'enveloppe au Conseil national du travail.

2. Fixation de l'enveloppe

L'objet est de définir l'enveloppe destinée au mécanisme de liaison au bien-être des allocations du régime d'assistance en se référant à l'enveloppe déterminée dans le régime de la sécurité sociale. Comme prévu le cadre de la loi du 23 décembre 2005, le montant de l'enveloppe disponible pour la liaison au bien-être des allocations de sécurité sociale est estimé par le Conseil national du travail.

En vue de déterminer le volume de l'enveloppe pour la liaison au bien-être des allocations du régime d'assistance, il convient d'appliquer un ratio sur le montant de l'enveloppe destinée à la liaison au bien-être des allocations de sécurité sociale.

Ce ratio correspond au rapport entre le volume des montants globaux des allocations d'assistance et le volume des allocations de sécurité sociale.

L'enveloppe destinée à l'adaptation au bien-être des allocations d'assistance correspond au même montant de l'enveloppe de liaison au bien-être multiplié par le ratio référencé.

En résumé :

A = montant total des allocations d'assistance pour l'année x

B = montant total des allocations de sécurité sociale prises en considération par le Conseil national du travail pour la fixation de l'enveloppe de liaison au bien-être pour l'année x

C = enveloppe fixée pour la liaison au bien-être des allocations de sécurité sociale pour l'année x

$A/B \times C$ = enveloppe pour la liaison au bien-être des allocations d'assistance pour l'année x

A titre indicatif, pour l'année 2008, sur la base des données du Bureau du Plan, A/B serait égal à 15,62%.

Le montant de l'enveloppe disponible pour la liaison au bien-être dans le cadre de la loi du 23 décembre 2005 a été estimé pour l'année 2008 à 210.793.194 € par la Commission mixte liaison au bien-être du Conseil national du travail (donc C serait égal à 210.793.184 €).
Dès lors l'impact budgétaire serait de 15,62% de 210.793.194 €, soit 32.925.896 €.

Le Bureau du Plan a quant à lui estimé le coût d'un scénario d'adaptation partiel des allocations d'assistance à la liaison au bien-être, pour un montant de 28 millions d'euros.

L'impact budgétaire oscillerait dès lors entre 28 et 32,9 millions d'euros.

3. Répartition de l'enveloppe

Le mécanisme de répartition de l'enveloppe sera déterminé par le Gouvernement après avis des organes suivants : la Commission consultative de l'aide sociale, le Conseil supérieur national des personnes handicapées et le Comité consultatif pour le secteur des pensions.

Dans le cadre de la répartition de l'enveloppe, une attention particulière sera accordée à la lutte contre la pauvreté et contre la création de pièges à l'emploi.

3. Proposition de notification

1. Concernant la revalorisation de 2 % du RIS et des allocations sociales équivalentes

La revalorisation du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes sera examinée dans la cadre de l'élaboration du budget 2007..

2. Concernant la proposition à soumettre aux partenaires sociaux sur la liaison au bien-être des allocations sociales les plus basses

Le Conseil des Ministres prend acte de la méthode de fixation de l'enveloppe de liaison au bien-être des allocations du régime d'assistance et charge le Ministre de l'Intégration sociale de la soumettre au Conseil national du travail pour avis.

Le Ministre de l'Intégration sociale,

Christian DUPONT



NOTA AAN DE MINISTERRAAD

Betreft:

1. **Opwaardering van het leefloon en van de overeenkomstige uitkeringen met 2%**
2. **Welvaartsvastheid van de laagste sociale uitkeringen: voorstel dat dient voorgelegd te worden aan de sociale partners:**

1. **Opwaardering van het leefloon en van de overeenkomstige uitkeringen met 2%**

1. Voorstel

A. Opwaardering van het leefloon en van de overeenkomstige uitkeringen met 2%

De verbintenis die onder de vorige legislatuur werd aangegaan, had tot doel het leefloon in totaal met 10% op te waarderen, over twee legislaturen. Onder de vorige legislatuur werden het leefloon en de overeenkomstige sociale uitkeringen voor het eerst opgewaardeerd met 4%.

De Ministerraad van Oostende (20-21 maart 2004) heeft een nieuwe maatregel goedgekeurd tot verhoging van het leefloon, de maatschappelijke hulp, de wachtuitkeringen voor alleenstaanden ouder dan 21 jaar, de invaliditeitsuitkeringen voor onregelmatige werknemers en de inkomensvervangende tegemoetkomingen voor personen met een handicap, a rato van 1% op 1 oktober 2004, 1% op 1 oktober 2006 en 2% op 1 oktober 2007.

Concreet zullen het leefloon en de overeenkomstige laagste sociale uitkeringen sinds 1999 met 8% zijn verhoogd op 1 oktober 2007.

Om tot de beoogde verhoging van 10% te komen, dienen het leefloon en de overeenkomstige uitkeringen met 2% extra te worden verhoogd in januari 2007.

B. Begeleiding van de verhoging van het leefloon en van de overeenkomstige uitkeringen in personeel voor de lokale besturen

De opwaardering van het leefloon met 2% op 1 januari 2007 doet de lokale besturen de last van 40% van de vrijgemaakte bedragen dragen.

Om deze bijkomende last die door de lokale besturen moet worden gefinancierd, te compenseren, wordt voorgesteld het forfaitaire bedrag voor de personeelskosten, bepaald in de Wet van 26 mei 2002, te verhogen. Op dit moment bedraagt dit bedrag 278 € per dossier.

2. Budgettaire raming

A. *Opwaardering van het leefloon en van de overeenkomstige uitkeringen met 2%*

Een verhoging van 1% over een volledig jaar kost:

Leefloon:	3.867.120 €
Maatschappelijke hulp:	3.677.250 €
Wachttuitkering voor jonge alleenstaanden:	2.070.000 €
Invaliditeitsuitkering voor onregelmatige werknemers:	2.341.500 €
Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap:	5.060.730 €
TOTAAL :	17.016.600 €

Voor het jaar 2007 bedraagt het budget dat noodzakelijk is voor de verhoging met 2% 34.033.200 €.

B. *Begeleiding van de verhoging van het leefloon en van de overeenkomstige uitkeringen in personeel voor de lokale besturen*

Een verhoging van 2% van het RMI komt overeen met 7.735.420€, wat 60% uitmaakt van de reële kost ten laste van de federale Staat.

Het deel ten laste van de lokale besturen bedraagt 40%, hetzij 5.156.160€.

Wanneer de verhoging op 1/1/2007 wordt toegepast, vallen 5.156.160€ extra kosten ten laste van de lokale besturen a rato van 84.000 dossiers, wat neerkomt op een extra kost van 61,39 € per dossier, hetzij een totaal van 339 € kosten per dossier in 2007.

De goedkeuring van deze maatregel zou dus als budgettaire impact een last van 5.156.160€/jaar hebben vanaf 2007.

De totale kost van de uitvoering van de twee maatregelen bedraagt 39.189.360€.

2. Welvaartsvastheid van de laagste sociale uitkeringen: voorstel dat dient voorgelegd te worden aan de sociale partners

1. Voorstel

Zoals aangekondigd in het generatiepact ("de Regering zal het leefloon aanpassen"), past dit voorstel in het continuüm van maatregelen die reeds werden goedgekeurd in 2006 en heeft het de welvaartsvastheid van het leefloon en van de laagste sociale uitkeringen tot doel.

Om de volledige loskoppeling van de uitkeringen van het bijstandsstelsel tegenover die van het stelsel van de Sociale Zekerheid te vermijden, is het noodzakelijk te voorzien in een gelijkaardig mechanisme van welvaartsaanpassing. Dit mechanisme zou moeten werken volgens een identiek schema als datgene waarin is voorzien voor de uitkeringen van de Sociale Zekerheid. De bijstandsuitkeringen zullen om de twee jaar worden aangepast, en dit vanaf 2008.

Om sommige werkloosheidsvallen niet te creëren of te verergeren, zal er echter bij het voorzien in dit aanpassingsmechanisme op worden toegezien dat er voldoende coherentie blijft behouden tussen het niveau van deze uitkeringen en het niveau van het minimumloon.

Het voorgestelde mechanisme van welvaarts vaste bijstandsuitkeringen zal dus rechtstreeks worden gekoppeld aan de reële evolutie van de lonen.

Het zal gaan om een gelijkaardig mechanisme als datgene waarin is voorzien voor de uitkeringen van de sociale zekerheid.

De uitkeringen van het bijstandsstelsel die het voorwerp zullen uitmaken van dit structurele mechanisme van welvaarts vastheid, zullen de volgende uitkeringen zijn:

- het leefloon
- de maatschappelijke hulp
- de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap
- de inkomensgarantie voor ouderen

De Ministerraad van 30 juni 2006 heeft beslist het advies van de sociale partners te vragen over de uitwerking van een mechanisme van welvaarts vastheid voor bijstandsuitkeringen.

Er dient dus een methode van bepaling van de enveloppe te worden voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad.

2. Bepaling van de enveloppe

Het doel bestaat erin de enveloppe te bepalen die bestemd is voor het mechanisme van welvaarts vastheid van de uitkeringen van het bijstandsstelsel door te verwijzen naar de bepaalde enveloppe in het stelsel van de sociale zekerheid.

Zoals bepaald in het kader van de wet van 23 december 2005, wordt het bedrag van de beschikbare enveloppe voor de welvaarts vastheid van de uitkeringen van de sociale zekerheid geraamd door de Nationale Arbeidsraad.

Om de grootte van de enveloppe voor de welvaarts vastheid van de uitkeringen van het bijstandsstelsel te bepalen, dient een ratio te worden toegepast op het bedrag van de enveloppe die bestemd is voor de welvaarts vastheid van de sociale zekerheidsuitkeringen.

Deze ratio komt overeen met de verhouding tussen de grootte van de globale bedragen van de bijstandsuitkeringen en de grootte van de sociale zekerheidsuitkeringen.

De enveloppe die bestemd is voor de aanpassing van de bijstandsuitkeringen aan de welvaart, komt overeen met hetzelfde bedrag van de welvaarts vastheidsenveloppe vermenigvuldigd met de ratio waarnaar wordt verwezen.

Samengevat:

A = totaal bedrag van de bijstandsuitkeringen voor het jaar x

B = totaal bedrag van de sociale zekerheidsuitkeringen die door de Nationale Arbeidsraad in aanmerking worden genomen voor de bepaling van de welvaarts vastheidsenveloppe voor het jaar x

C = bepaalde enveloppe voor de welvaarts vastheid van de sociale zekerheidsuitkeringen voor het jaar x

A/B x C = enveloppe voor de welvaartsvastheid van de bijstandsuitkeringen voor het jaar x

Ter illustratie: voor het jaar 2008 zou A/B, op basis van de gegevens van het Planbureau, gelijk zijn aan 15,62%.

Het bedrag van de voor de welvaartsvastheid beschikbare enveloppe in het kader van de wet van 23 december 2005 werd voor het jaar 2008 geraamd op 210.793.194 € door de Gemengde Commissie Welvaartsvastheid van de Nationale Arbeidsraad (dus C zou gelijk zijn aan 210.793.184 €). De budgettaire impact zou dus 15,62% bedragen van 210.793.194 €, hetzij 32.925.896 €.

Het Planbureau heeft op zijn beurt de kost van een scenario van gedeeltelijke aanpassing van de bijstandsuitkeringen aan de welvaartsvastheid geraamd op een bedrag van 28 miljoen euro.

De budgettaire impact zou dus schommelen tussen 28 en 32,9 miljoen euro.

3. Verdeling van de enveloppe

Het mechanisme van verdeling van de enveloppe zal worden bepaald door de Regering na advies van de volgende organen: de Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn, de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap en de Raadgevend comité voor de pensioensector.

In het kader van de verdeling van de enveloppe zal bijzondere aandacht worden besteed aan de strijd tegen de armoede en tegen de creatie van werkloosheidsvallen.

3. Voorstel van notificatie

1. Betreffende de opwaardering van het RMI en van de overeenkomstige sociale uitkeringen met 2%

De opwaardering van het leefloon en van de overeenkomstige uitkeringen zal worden onderzocht in het kader van de opstelling van de begroting van 2007.

2. Betreffende het aan de sociale partners voor te leggen voorstel over de welvaartsvastheid van de laagste sociale uitkeringen

De Ministerraad neemt akte van de methode van bepaling van de enveloppe van welvaartsvastheid van de uitkeringen van het bijstandsstelsel en geeft de Minister van Maatschappelijke Integratie de opdracht deze methode voor advies voor te leggen aan de Nationale Arbeidsraad.

De Minister van Maatschappelijke Integratie,

Christian DUPONT

18-07-2006

Datum van uitdeling
Date de distribution

Betreft: jaarlijkse welvaartsbonus

1. Een lange termijn benadering

Voor mensen die op pensioen zijn, is het pensioen vaak de enige bron van inkomsten. De garantie dat het pensioen zal betaald blijven en dat het pensioenbedrag een grote stabiliteit zal kennen doorheen de tijd, is voor deze mensen dan ook van primordiaal belang. Dat heeft zijn gevolgen voor de aanpak van de welvaartsaanpassingen inzake pensioenen.

Zo zou het niet gezond zijn om inzake pensioenen te werken met korte termijn doelstellingen die bovendien regelmatig andere klemtonen leggen. Dat creëert onzekerheid. Bovendien is het een risicovolle aanpak omdat hij het gevaar met zich meebrengt dat bepaalde groepen binnen de pensioenpopulatie niet of niet genoeg aan bod komen omdat ze telkens buiten de tweejaarlijkse prioriteiten vallen.

Dat neemt evenwel niet weg dat er periodiek, bijvoorbeeld tweejaarlijks, kan geëvalueerd worden of de parameters (vb. de indeling in loopbaancohortes; zie verder onder punt 2) kunnen of moeten aangepast worden in functie van het evoluerend loopbaanprofiel van de nieuwe generaties gepensioneerden. Maar het globale kader waarbinnen die parameters passen, moet best wel een bestendigheid hebben en kaderen binnen een lange termijnvisie.

2. Basiskenmerken

Een jaarlijkse welvaartsbonus (JWB) is een welvaartsaanpassing van het pensioen in de vorm van een jaarlijks terugkerende, in één keer uitbetaalde en tijdens het pensioen geleidelijk opbouwende forfaitaire netto-bonus. De JWB wordt betaald met de middelen die voor de welvaartsaanpassing van de pensioenen worden voorzien door de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

Schematisch ziet de JWB er als volgt uit:

Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
B1	B1 + B2	(B1+B2) + B3	(B1+B2+B3) + B4	(B1+B2+B3+B4) + B5

Het bedrag dat jaarlijks wordt uitbetaald stijgt dus elk jaar, met dien verstande dat bij het bereiken van een bepaald niveau elke bijkomende jaarlijkse bonus niet meer aan het gecumuleerde bedrag wordt toegevoegd, maar in 12-den wordt gevoegd bij de maandbedragen.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Jaar	...	5	6	7	8	9
Jaarlijks	...	(B1+B2+B3+B4) + B5 = Bt	Bt	Bt	Bt	Bt
Maandelijks	/	/	B6/12	B6/12 + B7/12	(B6/12+B7/12) + B8/12	(B6/12+B7/12+ B8/12) + B9/12

3. Modaliteiten en parameters

De aanpak van de jaarlijkse welvaartsbonus vereist een oordeelkundige invulling van een aantal parameters waarvan de loopbaancohorten, het ingangsmoment en het bedrag van de bonus zeker de belangrijkste zijn. Naargelang het type van aanpassing worden deze parameters anders bepaald.

3.1. Minimumpensioenen

Voor wat de minimumpensioenen betreft, stelt de regering voor om welvaartsaanpassingen door te voeren geheel overeenkomstig de parameters van de studiec commissie voor de vergrijzing, dat wil zeggen een jaarlijkse (netto)verhoging met (een equivalent van) 1% (van het referentiebedrag).

Hoewel de uitbetaling van de welvaartsaanpassing gebeurt in de vorm van een JWB, is deze aanpassing in essentie proportioneel en betreft ze het basisbedrag zelf, zodat ook toekomstige minimumpensioneerden van de voorbije verbeteringen van het minimumpensioen kunnen genieten.

De keuze voor een proportionele aanpak op dit punt, in afwijking van wat voor de andere pensioenen wordt voorgesteld (zie verder), volgt uit de overweging dat men binnen de groep van mensen die een minimumpensioen krijgen, bezwaarlijk nog verder aan herverdeling (zie 3.3.) kan doen.

<i>in miljoen euro</i>	2007 (enkel W)	2008 (W + Z)
Budgettaire impact	18,296	35,582 ¹
Rest voor bonus	44,299	67,218

De betrokkenen zullen bij een verhoging met 1% van het referentiebedrag (doorgevoerd telkens op 1 januari) een stijging (forfaitair en op jaarbasis) krijgen van (afgeronde cijfers) minstens 70,00€ en maximaal 127,00€, ofwel gemiddeld 100€.

Een gemiddelde nominale (netto=bruto) verhoging per jaar van:

- in het algemeen: 100,14 €
- voor een 'alleenstaande': 97,98 €
- voor een 'gezinshoofd': 126,78 €

Minimaal (bij exact 2/3 loopbaan) nominale (netto=bruto) verhoging van:

- voor een 'alleenstaande': 69,3 €
- voor een 'gezinshoofd': 86,6 €

Deze bonus wordt zoals gezegd jaarlijks betaald, en dit vanaf het eerste jaar (het ingangsmoment is dus 0, in tegenstelling tot wat geldt voor de andere pensioenen, zie 3.3.). Gemiddeld na 6 jaar bereikt de bonus dan zijn maximum en worden verdere verhogingen geïntegreerd in het maandbedrag.

3.2. Loonplafonds

De loonplafonds zijn, zeker voor de hogere inkomens, cruciaal voor het bepalen van de vervangingsratio en dus voor het handhaven van het verzekeringsprincipe. De Belgische vervangingsratio's zijn eerder laag en strikte koppeling aan de welvaart is dan ook nodig.

De regering stelt daarom voor om de loonplafonds verder tweejaarlijks te blijven verhogen.

3.3. Overige pensioenen

De regering wenst twee invullingen van de parameters voor advies voor te leggen. De invullingen leggen enigszins andere invalshoeken en illustreren hoe deze aanpak toelaat accenten te leggen.

3.3.1. Herverdelend in functie van reële, historische loopbaanduur

Een eerste invulling legt een sterk accent op herverdeling: de laagste pensioenen (wat vaak ook de oudste pensioenen zijn) krijgen verhoudingsgewijs meer dan in een percentuele aanpak. Verder

¹ Bestaande uit 18,479 (werknemers) en 17,103 (zelfstandigen).

worden de loopbaancohorten beperkt in aantal, met een instapdrempel voor de hoogste cohorte die afgestemd is op de realiteit van de loopbaangeschiedenis van de huidige gepensioneerden. Deze drempel is evolutief, wat wil zeggen dat hij kan aangepast worden in functie van de vastgestelde evolutie van de loopbanen. Zo stellen we vast dat de vrouwelijke gepensioneerden nog vaak korte loopbanen hebben gekend, maar dat toekomstige generaties gepensioneerde vrouwen langere carrières zullen hebben. Dat rechtvaardigt een lagere drempel op dit moment, maar eventueel ook een optrekking daarvan in de toekomst.

• Er zijn in dit voorstel 3 loopbaancohorten:

- 1) minder dan 10 jaar loopbaan als werknemer en/of zelfstandige,
- 2) 10 tot 19 jaar loopbaan als werknemer en/of zelfstandige,
- 3) minstens 20 jaar loopbaan als werknemer en/of zelfstandige.

Aan de eerste cohorte wordt geen bonus toegekend. Deze cohorte zal bestaan uit mensen die naast een korte werknemers-zelfstandigen-loopbaan hoofdzakelijk een loopbaan als statutair ambtenaar hebben, of uit mensen die gewoonweg zeer weinig gewerkt hebben (en/of geen gelijkstellingen hebben kunnen genieten). De stelling is niet dat deze laatste groep moet uitgesloten worden van de welvaartsevolutie, maar wel dat zij te kampen hebben met een probleem dat niet kan opgelost worden binnen de pensioenregeling (die zeer sterk steunt op voldoende loopbaanjaren), en al zeker niet met enkel wat welvaartsaanpassingen. Ten aanzien van deze groep mensen moet de piste van de verbetering van de IGO bewaard worden, met name door de IGO op te trekken tot de Europese at-risk-of-poverty-treshold.

• Het ingangsmoment wordt vastgesteld op 5 jaar (d.w.z. dat de boni worden toegekend vanaf het 5^e jaar dat men op pensioen is). De jongste pensioenen krijgen dus nog geen bonus. Dat is gerechtvaardigd omdat die pensioenen eigenlijk nog geen welvaartsachterstand hebben. Ze zijn immers berekend op basis van lonen die de laatste welvaartsevolutie (meest recente IPA) nog volledig gevolgd hebben, en dus hebben ze nog een bijna 100% koopkrachtbehoud.

In 2007 kunnen de middelen evenwel geconcentreerd worden op de oudste pensioenen. Dat zou concreet kunnen gerealiseerd worden door hetingangsmoment in 2007 op 12 of 15 jaar te plaatsen en dan vanaf 2008 op 5 jaar te brengen.

• Concreet zou dat volgende invulling kunnen geven:

Loopbaan	Aantal	Bonus	Kost	Totaal
> 20 jaar	453.543	85	38.551.155	60%
10-19 jaar	140.535	40	5.621.400	18%
0-9 jaar	167.092	0	0	22%
Totaal	761.170		44.172.555	100%

Loopbaan	Aantal	Bonus	Kost	Totaal
> 20 jaar	680.764	90	59.488.760	70%
10-19 jaar	204.957	40	8.198.280	14%
0-9 jaar	243.690	0	0	16%
Totaal	1.109.411		67.667.040	100%

3.3.2. Proportioneel in functie van de loopbaanduur

Een andere aanpak bestaat er in, in de derde cohorte de bonus te laten evolueren in functie van de loopbaanduur. De herverdeling speelt hier binnen de groep van gepensioneerden met eenzelfde aantal loopbaanjaren.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

- Cohorte I geen bonus (= 3.3.1.)
- Cohorte II basisbonus (= 3.3.1.)
- Cohorte III basisbonus + B per loopbaanjaar meer dan 19.

vb. 20 loopbaanjaren = basisbonus + B
25 loopbaanjaren = basisbonus + 6B
45 loopbaanjaren = basisbonus + 26B

In de hypothese⁽²⁾ dat het aantal mensen dat een gegeven aantal loopbaanjaren heeft gewerkt voor elk loopbaancohorte van 1 jaar gelijk is (m.a.w. dat het aantal mensen dat 20 jaar gewerkt heeft, even groot is als het aantal mensen dat 22, of 23, ... jaar gewerkt heeft), is de bonus B voor elk loopbaanjaar boven 19, gelijk aan:

- in 2007	4,78
- in 2008	7,25

dit in de hypothese dat het ingangsmoment 5 jaar is.

Dat betekent dat wie 20 loopbaanjaren heeft een totale bonus van (40 (basisbonus) + 4,78 =) 44,78 euro krijgt in 2007 en van 47,25 in 2008.

Wie 30 loopbaanjaren heeft, krijgt respectievelijk 92,53 en 119,70.

Wie 45 loopbaanjaren heeft, krijgt respectievelijk 164,15 en 228,38.

Voorstel van beslissing

De regering zal de sociale partners vragen om in het kader van hun besprekingen met betrekking tot de invulling van de enveloppen voor de welvaartsaanpassingen ook hun advies uit te brengen over de piste(s) van een jaarlijkse welvaartsbonus (met de hierboven beschreven kenmerken).

² Een concrete becijfering van deze piste is op dit moment nog niet mogelijk omdat dit een niet-standaard consultatie van de databank vergt, hetgeen niet mogelijk was voor een dergelijke mate van detail in termijnen die gegeven werden. Voor het uiteenzetten van de techniek is dit evenwel niet van belang.

Note au Conseil des Ministres

Objet: bonus annuel de bien-être

1. Une approche à long terme

Pour les personnes qui sont à la retraite, la pension est souvent la seule source de revenus. La garantie que la pension restera payée et que le montant de pension connaîtra une grande stabilité à travers le temps est dès lors d'une importance primordiale pour ces personnes. Cela a des effets sur l'approche des adaptations au bien-être en matière de pensions.

Ainsi, il ne serait pas sain de travailler en matière de pensions avec des objectifs à court terme qui de plus imposent régulièrement d'autres accents. Cela crée de l'incertitude. De plus, c'est une approche risquée parce qu'elle implique le risque que certains groupes au sein de la population de pension n'entrent pas ou insuffisamment en ligne de compte parce qu'ils tombent chaque fois en dehors des priorités biennales.

Cela n'empêche cependant pas que périodiquement, par exemple tous les deux ans, l'on puisse évaluer si les paramètres (par ex. la répartition en groupes de carrière ; voir plus loin au point 2) peuvent ou doivent être adaptés en fonction du profil de carrière évolutif des nouvelles générations de pensionnés. Mais le cadre global au sein duquel se situent ces paramètres doit de préférence avoir une constance et s'insérer dans une vision à long terme.

2. Caractéristiques de base

Un bonus annuel de bien-être (BAB) est une adaptation de bien-être de la pension sous la forme d'un bonus net forfaitaire récurrent chaque année, payé en une seule fois et se constituant progressivement au cours de la pension. Le BAB est payé avec les moyens qui sont prévus pour l'adaptation de bien-être des pensions par la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte entre les générations.

Schématiquement, le BAB se présente comme suit :

Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
B1	B1 + B2	(B1+B2) + B3	(B1+B2+B3) + B4	(B1+B2+B3+B4) + B5

Le montant payé annuellement monte donc chaque année, étant entendu qu'en atteignant un certain niveau, chaque bonus annuel supplémentaire n'est plus ajouté au montant cumulé, mais est ajoutée en 12èmes aux mensualités.

Schématiquement, ceci se présente comme suit

Année	...	5	6	7	8	9
Annuellement	...	(B1+B2+B3+B4) + B5 = Bt	Bt	Bt	Bt	Bt
Mensuellement	/	/	B6/12	B6/12 + B7/12	(B6/12+B7/12) + B8/12	(B6/12+B7/12+ B8/12) + B9/12

3. Modalités et paramètres

L'approche du bonus annuel de bien-être exige de remplir judicieusement un certain nombre de paramètres dont les groupes de carrière, le moment de prise de cours et le montant du bonus sont certainement les plus importants. Suivant le type d'adaptation, ces paramètres sont fixés autrement.

3.1. Pensions minimum

Pour ce qui est des pensions minimum, le gouvernement propose d'appliquer des adaptations de bien-être tout à fait conformément aux paramètres de la commission d'étude du vieillissement, ce qui signifie une majoration (nette) annuelle de (un équivalent de) 1% (du montant de référence).

Bien que le paiement de l'adaptation de bien-être se fasse sous la forme d'un BAB, cette adaptation est essence proportionnelle et elle concerne le montant de base lui-même, de sorte que les futurs bénéficiaires de la pension minimum puissent jouir des corrections passées de la pension minimum.

Le choix d'une approche proportionnelle sur ce point, par dérogation à ce qui est proposé pour les autres pensions (voir plus loin), résulte de la considération affirmant que dans le groupe des personnes qui perçoivent une pension minimum, on peut difficilement encore procéder à une redistribution (voir 3.3.).

<i>en millions d'euro</i>	2007 (uniquement S)	2008 (S + I)
Impact budgétaire	18,296	35,582 ¹
Reste pour bonus	44,299	67,218

Les intéressés bénéficieront dans le cas d'une majoration de 1% du montant de référence (appliquée chaque fois le 1er janvier) d'une hausse (forfaitaire et sur base annuelle) d'au moins 70,00€ (chiffres arrondis) et 127,00€ au maximum, soit en moyenne 100€.

Une majoration nominale moyenne (net=brut) par année de:

- en général: 100,14 €
- pour un 'isolé': 97,98 €
- pour un 'chef de ménage': 126,78 €

Majoration minimale (par exac 2/3 carrière) nominale (nette=brute) :

- pour un 'isolé': 69,3 €
- pour un 'chef de ménage': 86,6 €

Ce bonus est, comme il a été dit, payé chaque année, et ceci à partir de la première année (le moment de prise de cours est donc 0, contrairement à ce qui s'applique aux autres pensions, voir 3.3.). C'est en moyenne après 6 ans que le bonus atteint alors son maximum et que des majorations ultérieures sont intégrées dans la mensualité.

3.2. Plafonds de rémunération

Les plafonds de rémunération, certainement pour les revenus supérieurs, sont cruciaux pour déterminer le ratio de remplacement et donc pour le maintien du principe d'assurance. Les ratios belges de remplacement sont plutôt faibles et la liaison stricte au bien-être est dès lors nécessaire.

Le Gouvernement propose dès lors de continuer à augmenter les plafonds bi annuellement.

3.3. Autres pensions

Le Gouvernement souhaite soumettre à avis deux concrétisations de paramètres. Les concrétisations posent quelque peu d'autres points de vue et illustrent comment cette approche permet de mettre des accents.

¹ Se composant de 18,479 (salariés) et 17,103 (indépendants).

3.3.1. Redistribution en fonction de la durée de carrière réelle, historique

Une première concrétisations met un fort accent sur la redistribution: les pensions les plus basses (ce que sont souvent également les pensions les plus vieilles) reçoivent en proportion davantage que dans une approche en pour cent. En outre, les groupes de carrière sont limités en nombre, avec un seuil d'entrée pour le groupe le plus élevé qui est axé sur la réalité de l'histoire de carrière des pensionnés actuels. Ce seuil est évolutif, ce qui signifie qu'il peut être adapté en fonction de l'évolution constatée des carrières. Nous constatons ainsi que les pensionnés féminins ont encore connu des carrières souvent courtes, mais que les futures générations de femmes pensionnées auront des carrières plus longues. Cela justifie un seuil inférieur en ce moment, mais éventuellement aussi un relèvement de celui-ci à l'avenir.

• Il y a dans cette proposition 3 groupes de carrière:

- 1) moins de 10 années de carrière comme salarié et/ou indépendant,
- 2) de 10 à 19 années de carrière comme salarié et/ou indépendant,
- 3) moins de 20 années de carrière comme salarié et/ou indépendant.

Aucun bonus n'est accordé au premier groupe. Ce groupe se composera de personnes qui outre une brève carrière salarié-indépendant, ont principalement une carrière comme fonctionnaire statutaire, ou de personnes qui ont simplement très peu travaillé (et/ou n'ont pas pu bénéficier d'assimilations). La position n'est pas que ce dernier groupe doit être exclu de l'évolution du bien-être, mais que ces personnes sont confrontées à un problème qui ne peut pas être résolu au sein du régime de pension (qui s'appuie très fortement sur des années de carrière suffisantes), et certainement pas uniquement avec des adaptations de bien-être. A l'égard de ce groupe de personnes, la piste de la correction de la GRAPA doit être suivie, notamment en relevant la GRAPA au "at-risk-of-poverty-threshold" (au seuil du risqué de pauvreté) européen.

• Le moment de prise de cours est fixé à 5 ans (c-à-d que les boni sont accordés à partir de la 5ème année où l'on est à la retraite). Les pensions les plus récentes ne reçoivent donc encore aucun bonus. Cela est justifié parce que les pensions n'ont à proprement parler encore aucun retard de bien-être. Elles sont en effet calculées sur la base de rémunérations qui ont encore suivi intégralement la dernière évolution du bien-être (le plus récent AIP), et ont donc encore un maintien du pouvoir d'achat de quasiment 100%.

En 2007, les moyens pourront cependant se concentrer sur les pensions les plus anciennes. Cela pourrait concrètement se réaliser en plaçant le moment de prise de cours en 2007 à 12 ou 15 ans et en le portant à 5 ans à dater de 2008.

• Concrètement, la fixation suivante pourrait donner:

2007 – Pensions ayant pris cours avant 1996 (année de prise de cours 1995 ou plus tôt; 12 années d'âge)				
Carrière	Nombre	Bonus	Coût	Total
> 20 années	453.543	85	38.551.155	60%
10-19 années	140.535	40	5.621.400	18%
0-9 années	167.092	0	0	22%
Total	761.170		44.172.555	100%

2008 – Pensions d'au moins 5 ans d'âge (année de prise de cours 2003 ou plus tôt)				
Carrière	Nombre	Bonus	Coût	Total
> 20 années	660.764	90	59.468.760	70%
10-19 années	204.957	40	8.198.280	14%
0-9 années	243.690	0	0	16%
Total	1.109.411		67.667.040	100%

3.3.2. Proportionnellement en fonction de la durée de carrière

Une autre approche consiste à laisser évoluer le troisième groupe en fonction de la durée de carrière. La redistribution joue ici au sein du groupe des pensionnés avec le même nombre d'années de carrière.

Schématiquement, ceci se présente comme suit:

- Groupe I aucun bonus (= 3.3.1.)
- Groupe II bonus de base (= 3.3.1.)
- Groupe III bonus de base + B par année de carrière au dessus 19.

p.ex 20 années de carrière = bonus de base + B
 25 années de carrière = bonus de base + 6B
 45 années de carrière = bonus de base + 26B

Dans l'hypothèse⁽²⁾ où le nombre de personnes ayant travaillé un nombre donné d'années de carrière est égal pour chaque groupe de carrière d'1 ans (en d'autres termes, le nombre de personnes ayant travaillé 20 ans est aussi important que le nombre de personnes ayant travaillé 22, ou 23, ...ans), le bonus B est pour chaque année de carrière au dessus de 19 égal à :

- en 2007 4,78
- en 2008 7,25

Ceci dans l'hypothèse où le moment de prise de cours est de 5 ans.

Cela signifie que quiconque a 20 années de carrière recevra un bonus total de (40 (bonus de base) + 4,78 \approx) 44,78 euro en 2007 et de 47,25 en 2008.

Quiconque a 30 années de carrière recevra respectivement 92,53 et 119,70.

Quiconque a 45 années de carrière recevra respectivement 164,15 et 228,38.

Proposition de décision

Le Gouvernement demandera aux partenaires sociaux, dans le cadre de leurs discussions portant sur la fixation des enveloppes pour les adaptations de bien-être, d'émettre également leur avis sur la (les) piste(s) d'un bonus annuel de bien-être (avec les caractéristiques décrites plus haut).

² Un chiffrage concret de cette piste n'est en ce moment pas encore possible parce que ceci exige une consultation non standardisée de la banque de données, ce qui n'était pas possible pour une telle mesure de détail en délais qui ont été donnés. Pour l'exposé de la technique, ceci n'est cependant pas important.

LVP



SECRETARIE
VAN DE MINISTERRAAD

MINISTERRAAD

Vergadering van 20 juli 2006

Minister van Financiën
Minister van Maatschappelijke Integratie
Minister van Pensioenen (punt 84)

BETREFT : Uitvoering van het Generatiepact - Voorstellen aan de sociale partners inzake de welvaartsbonus voor pensioenen en de lastenverlaging inzake de ploegen- en nachtpremie.
2006A75730.015

NOTIFICATIE : 1. De Raad bevestigt de beslissing, genomen in het kader van het Generatiepact, om een welvaartsaanpassing in te voeren, neemt akte van de voorstellen van de Minister van Pensioenen (in Regedoc opgenomen als "nota 1"), stuurt deze naar de sociale partners en vraagt een advies van de Studiecommissie voor de vergrijzing.

De sociale partners zullen worden uitgenodigd om in de voor 2007 te voorziene bedragen, ook rekening te houden met de zelfstandigen.

De Raad vraagt aan de Studiecommissie voor de vergrijzing om in zijn advies bijzondere aandacht te besteden aan volgende elementen :

- de impact van een aanpassing van het minimumpensioen met 0,5% of met 1,0% op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en op de inkomensverdeling van de gepensioneerden ;
- de impact van een welvaartsbonus in centen of in procenten op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen en op de inkomensverdeling van de gepensioneerden ;
- de impact van een welvaartsaanpassing in netto dan wel in bruto termen op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen ;

Aan de Regeringsleden.

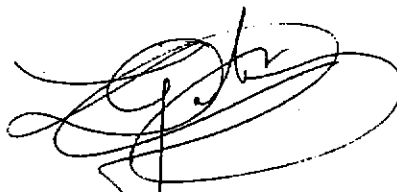
- de evaluatie van en de impact op de beschikbare enveloppe in 2008 en volgende, van de maatregelen vervat in het Generatiepact (verhogen van het minimumrecht per loopbaanjaar, het proportioneel minimum pensioen voor deeltijdse werknemers en de gedifferentieerde loonplafonds) : 10 miljoen euro in 2007 en 197 miljoen euro in 2030 en in de enveloppe 2007 (Ministerraad "Oostende" en Generatiepact) ;
 - de impact van de voorstellen op de inactiviteitsvallen (impact op de activiteitsgraad van de verhoogde verwachte pensioenuitkering in relatie tot netto loon) ;
 - de manier waarop de kost van het verhogen van de loongrenzen wordt aangerekend op de enveloppe beschikbaar voor welvaartsaanpassingen, zowel op korte als op lange termijn ;
 - een evaluatie van het aanpassen van de loongrenzen, ofwel in functie van de loonnorm (bestaand systeem dat ervan uitgaat dat de loongrenzen op lange termijn gemiddeld met + 1,25% worden aangepast), ofwel met + 1,25% per jaar, ongeacht de evolutie van de loonnorm.
2. De Raad bevestigt de beslissing, genomen in het kader van het Generatiepact, om een aanpassing van het leefloon door te voeren, neemt akte van de voorstellen van de Minister van Maatschappelijke Integratie (in Regedoc opgenomen als "nota 2"), stuurt deze naar de sociale partners en vraagt een advies van de Studiecommissie voor de vergrijzing.

De Raad vraagt aan de Studiecommissie voor de vergrijzing om in zijn advies bijzondere aandacht te besteden aan de volgende elementen :

- de vraag of de Studiecommissie voor de vergrijzing met het voorgestelde mechanisme van welvaartsaanpassingen al dan niet rekening heeft gehouden ;
- de impact van de koppeling van de uitkeringen aan de welvaart op de projecties (waaronder de budgettaire) op lange termijn ;
- de opportuniteit en de impact van een mechanisme van welvaartsaanpassingen van de uitkeringen, meer in bijzonder in het kader van de strijd tegen de armoede ;
- de impact van de voorstellen en van het mechanisme van welvaartsaanpassingen, op de inactiviteitsvallen.

3. De Raad vraagt aan de Studiecommissie voor de vergrijzing te onderzoeken wat de respectieve voordelen zijn van een beleid gericht op een verhoging van de lonen en van een gehele of gedeeltelijke aanpassing van de fiscale barema's aan de welvaart in het kader van de strijd tegen de werkgelegenheidsvallen, alsook wat hun respectieve budgettaire gevolgen zijn.
4. De Raad bevestigt de beslissing, vervat in het Generatiepact om de belastingvrije ploegenpremie vanaf 2007 te verhogen tot maximum 10,7%, indien de sociale partners een gelijkwaardige inspanning doen en beslist om deze beslissing naar de sociale partners te sturen, met de vraag om :
 - na te gaan wat het verschil is in competitiviteit tussen België en Duitsland ;
 - voorstellen te formuleren inzake de inspanningen, die de sociale partners in deze context zullen leveren.

De Secretaris van de Raad,



W. GABRIELS

CP



SECRETARIAT
DU CONSEIL DES MINISTRES

CONSEIL DES MINISTRES

Séance du 20 juillet 2006

Ministre des Finances
Ministre de l'Intégration sociale
Ministre des Pensions (point 84)

OBJET : Exécution du Pacte de solidarité entre les générations - Propositions aux partenaires sociaux en ce qui concerne le bonus lié au bien-être pour les pensions et à la réduction des charges pour ce qui est des primes d'équipes et de nuit.
2006A75730.015

NOTIFICATION : 1. Le Conseil confirme la décision, prise dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations, d'introduire une adaptation au bien-être, prend acte des propositions du Ministre des Pensions (reprises dans Regedoc comme "note 1"), transmet celles-ci aux partenaires sociaux et demande un avis de la Commission d'étude sur le vieillissement.

Les partenaires sociaux seront invités à également tenir compte des indépendants dans les montants prévus pour 2007.

Le Conseil demande à la Commission d'étude sur le vieillissement d'être particulièrement attentive dans son avis aux éléments suivants :

- l'incidence d'une adaptation de la pension minimale de 0,5 % ou de 1,0 % sur l'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être ainsi que sur la répartition des revenus des pensionnés ;
- l'incidence d'un bonus de bien-être d'un montant forfaitaire ou d'un pourcentage sur l'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être ainsi que sur la répartition des revenus des pensionnés ;
- l'incidence d'une adaptation au bien-être en termes nets ou bruts sur l'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être ;

Aux Membres du Gouvernement.

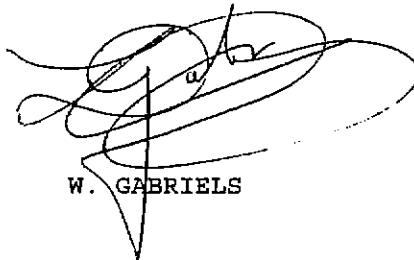
- l'évaluation des mesures reprises dans le Pacte de solidarité entre les générations (augmenter le droit minimum par année de carrière, la pension minimale proportionnelle pour les travailleurs à temps partiel et les plafonds salariaux différenciés) et leur incidence sur l'enveloppe disponible pour 2008 et suivantes : 10 millions d'euros en 2007 et 197 millions d'euros en 2030, de même que les mesures couvertes par l'enveloppe 2007 (Conseil des Ministres "Ostende" et Pacte de solidarité entre les générations) ;
 - l'incidence des propositions sur les pièges à l'activité (incidence sur le taux d'activité de l'allocation de pension majorée prévue par rapport au salaire net) ;
 - la méthode d'imputation du coût lié à la majoration des plafonds salariaux sur l'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être, tant à court qu'à long terme ;
 - une évaluation de l'adaptation des plafonds salariaux, soit en fonction de la norme salariale (système actuel basé sur le principe que les plafonds salariaux sont adaptés à long terme en moyenne de + 1,25 %), soit via une augmentation de + 1,25 % par an indépendamment de l'évolution de la norme salariale.
2. Le Conseil confirme la décision, prise dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations, d'adapter le revenu d'insertion, prend acte des propositions du Ministre de l'Intégration sociale (reprises dans Regedoc comme "note 2"), transmet les propositions aux partenaires sociaux et demande un avis de la Commission d'étude sur le vieillissement.

Le Conseil demande à la Commission d'étude sur le vieillissement d'être particulièrement attentive, dans le cadre de l'élaboration de son avis, aux éléments suivants :

- la question de savoir si la Commission d'étude sur le vieillissement a tenu compte ou non du mécanisme d'adaptation au bien-être proposé ;
- l'impact sur les projections (entre autres budgétaires) à long terme d'une liaison au bien-être des allocations ;
- l'opportunité et l'incidence d'un mécanisme de liaison au bien-être, plus particulièrement dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ;
- l'incidence des propositions et du mécanisme de liaison au bien-être sur les pièges à l'activité.

2. Le Conseil charge la Commission d'étude sur le vieillissement d'analyser les avantages respectifs d'une politique d'augmentation des salaires et d'une liaison au bien-être de tout ou partie des barèmes fiscaux dans le cadre d'une lutte contre les pièges à l'emploi, ainsi que leurs incidences budgétaires.
3. Le Conseil confirme la décision, reprise dans le Pacte de solidarité entre les générations, qui prévoit d'augmenter, dès 2007, la prime exonérée liée au travail en équipes pour atteindre un maximum de 10,7 % à condition que les partenaires sociaux consentent un effort similaire, et décide de transmettre cette décision aux partenaires sociaux en joignant les demandes suivantes :
 - examiner les différences en termes de compétitivité entre la Belgique et l'Allemagne ;
 - formuler des propositions par rapport aux efforts que les partenaires sociaux consentiront dans ce contexte.

Le Secrétaire du Conseil,



W. GABRIELS

Annexe 2

HOGE RAAD VAN FINANCIEN - STUDIECOMMISSIE VAN
VERGRIJZING , "Jaarlijks verslag", april 2002, p. 46 tot p. 50

d. Sociaal-beleidsscenario

Het sociaal-beleidsscenario beschrijft de langetermijnhypothese omtrent de welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen en de evolutie van de loongrenzen en forfaitaire bedragen in reële termen, bovenop de automatische prijsindexering (tabel TABEL 7 -).

Het sociaal beleid gebaseerd op wettelijke beleidsintenties

Het K.B. van 23.12.1996¹ tot uitvoering van de wet inzake de pensioenhervorming in de werknemersregeling en de regeling der zelfstandigen, voorziet een verhoging van de loongrens in functie van de "loonmarge"², de invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar gekoppeld aan het minimumloon en de mogelijkheid om selectieve welvaartsaanpassingen aan de reeds gepensioneerden toe te kennen.

TABEL 7 - De sociale beleidsscenario's (reële jaarlijkse groeivoet in % - periode 2007 - 2050)

productiviteit op lange termijn	1,75 % (scenario A1)	2,25 % (scenario B1)
Lonen (macro-economische evolutie)	1,75	2,25
- Wage drift	0,5	0,5
- Conventionele loonstijging	1,25	1,75
1. Pensioenen (algemene regeling)		
- Loongrens	1,25	1,75
- Minimumrecht per loopbaanjaar, grensbedrag ^a	1,25	1,75
- Welvaartsaanpassing	0,0	0,5
2. Andere takken van de sociale zekerheid		
- Loongrens	1,25	1,75
- Welvaartsaanpassing	0,0	0,5
3. Uitkeringen niet gebonden aan de lonen (kinderbijslag, minimumpensioen,...)	0,5	1,0
4. Overheidspensioenen		
- Perequatie (integrale welvaartsaanpassing)	1,25	1,75

a. alhoewel dit grensbedrag bij wet enkel gekoppeld is aan de prijzevolutie

Loongrens met 0,5 % (wage drift) losgekoppeld van de loonevolutie

Op basis van het bovengenoemde K.B. is de toename van de loongrens, die in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het rustpensioen, vastgesteld op 1,25 % in het scenario A1 en 1,75 % in het scenario B1. Dit stemt overeen met

1. "Om het geloof in het wettelijk pensioen te versterken" (zie Verslag aan de Koning, punt 4) ...
art. 10 "waardoor voortaan het geïndexeerd berekeningsplafond tweejaarlijks op basis van de marge voor reële loonsverhogingen zal worden aangepast."
art. 8 "het minimumrecht per loopbaanjaar is gekoppeld aan de evolutie van het gemiddeld minimum maandinkomen."
art. 11 "aan de gepensioneerden op een selectieve wijze een welvaartsverhoging toe te kennen."
2. Met name "maximale beschikbare marges voor de loonkostenontwikkeling" vastgesteld in het kader van de wet ter bevordering van de werkgelegenheid en ter vrijwaring van de concurrentiekracht.

de conventionele loonstijgingen, rekening houdende met een *wage drift*¹ van 0,5 % per jaar.

Bij uitbreiding wordt een gelijkaardige hypothese gehanteerd voor de loongrens van de andere vervangingsinkomens.

Minimumrecht per loopbaanjaar met 0,5 % (wage drift) losgekoppeld van de loonevolutie

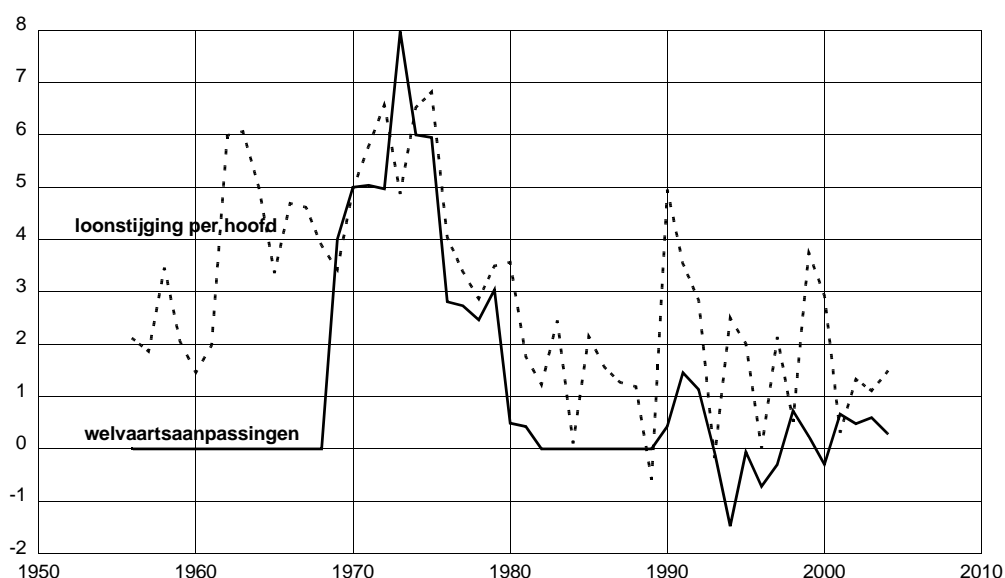
Het minimumrecht per loopbaanjaar, op voorwaarde van minimaal 15 kalenderjaren tewerkstelling als werknemer van ten minste één derde van een full-time arbeidsrooster, is bij wet gekoppeld aan het minimum maandloon op de leeftijd van 21 jaar dat geldt op het moment van de pensioenberekening. Vandaar dat zijn toekomstige evolutie wordt gekoppeld aan de conventionele loonstijgingen: namelijk 1,25 % in het scenario A1 en 1,75 % in het scenario B1.

De nieuwe pensioenwet bepaalt ook dat het pensioenbedrag, na toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar, niet hoger mag zijn dan het grensbedrag². Alhoewel het grensbedrag volgens de wet enkel gekoppeld is aan de prijsevolutie - hetgeen de invloed van het minimumrecht op lange termijn zou uithollen - wordt er verondersteld dat ook dit grensbedrag evolueert met de "loonmarge". Zelfs met die hypothese verandert het aantal vrouwen die een beroep zullen doen op het minimumrecht per loopbaanjaar naarmate zij hun pensioenbedrag verbeteren (verschuiving van een arbeidersstatuut naar het bediendenstatuut, verlenging van de loopbaan).

Welvaartsaanpassing met 1,75 % losgekoppeld van de loonevolutie

De globale jaarlijkse welvaartsaanpassingen van de pensioenen worden met 1,75 % losgekoppeld van de macro-economische loonevolutie, waardoor in het scenario A1 geen welvaartsaanpassing wordt toegekend aan de vervangingsinkomens. In scenario B1 betekent die loskoppeling een gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 %. Die loskoppeling is een interpretatie van het K.B. van 23.12.1996 tot uitvoering van de wet inzake de pensioenhervorming.

-
1. De stijging van het gemiddelde loon tengevolge van de wijziging in de verdeling van de werkgelegenheid per kwalificatie, leeftijd en geslacht.
 2. van 35 000 BEF/maand voor de alleenstaanden en 43 750 BEF/maand voor het gezinshoofd. Dit grensbedrag wordt gepronotiseerd met de vastgestelde loopbaanbreuk. Alle bedragen genoemd in de pensioenwet zijn gekoppeld aan de index 405,55 (basis 1966) en evolueren volgens de bepalingen van de wet van 2 augustus 1971 die de koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijzen regelt.

FIGUUR 6 - Reële Loonstijging per hoofd (privé sector) en welvaartsaanpassingen

De binding van de pensioenen aan de welvaartstoename start vanaf 1 juli 1969 met aanvankelijk een aantal pensioenherwaarderingen en vervolgens de wet van 28 maart 1973 (wet Namèche) die jaarlijkse welvaartsaanpassingen installeert voor alle socialezekerheidsuitkeringen (zie figuur FIGUUR 6 -). Dit betekende een inhaling op de loonstijgingen tijdens de periode 1961-1974, terwijl de werkloosheidsgraad daalde tot amper 2,5 % begin de jaren 70. De pensioenherwaarderingen en vervolgens de wet Namèche zorgden voor een opwaardering van de pensioenen tijdens de periode 1969-1981 met meer dan 60 %. In 1980 werden de proportionele welvaartsaanpassingen omgezet in forfaitaire bedragen en vervolgens op nul gezet omwille van de toenemende werkloosheidsgraad. Sedertdien werden geen welvaartsaanpassingen toegekend, uitgezonderd voor de oudste pensioenen in oktober 1990 en oktober 1991. In de begroting 2001 worden welvaartsaanpassingen voorzien tijdens de periode 2002-2005.

In figuur 6 zijn de verhogingen van het minimumpensioen niet meegerekend omdat men mag verwachten dat het nieuwe stelsel van minimumrecht per loopbaanjaar steeds meer het minimumpensioen zal vervangen, wegens de minder strenge toepassingsvoorwaarden (15 kalenderjaren met minstens 1/3-arbeidsrooster i.p.v. 30 kalenderjaren met minstens 185 dagen van zes uur) en het grensbedrag dat hoger is dan het bedrag van het minimumpensioen.

Over de periode 1969-1992 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing 2,2 % terwijl de lonen over die periode toenamen met 3,3 % per jaar; dus een loskoppeling van afgerond 1 %.

Bovenstaande figuur illustreert ook dat de welvaartsaanpassingen *met meerdere jaren achterstand reageren* op de loonevolutie. Daarom lijkt het aangewezen de periode sedert de wet van 21 mei 1955¹ tot eind 1992 als referentie te nemen; dan bedroeg de gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing 1,4 % terwijl de lonen over die periode toenamen met 3,4 % per jaar, een loskoppeling van 1,9 %.

Indien we daarentegen de periode 1993-2005 beschouwen, met de invloed van de genormeerde loontoename, gemiddeld 1,5 %, dan worden de negatieve wel-

1. die het kapitalisatiesysteem vervangt door het repartitiestelsel

vaartaanpassingen sinds de invoering van de gezondheidsindex (1994) omzeggens geneutraliseerd door de beloofde 2 % verhoging van de oudere pensioenen tijdens de periode 2002-2005; dus een loskoppeling met 1,5 %.

Aan de hand van bovenstaande analyse is er gekozen voor een loskoppeling van de welvaartaanpassingen met 1,75 %; dat het midden houdt tussen 1,5 % en 1,9 %. Deze keuze wordt eveneens onderbouwd door de evoluties over de gehele periode 1956-2002: de lonen stegen gemiddeld met 2,9 %, de gemiddelde welvaartaanpassing met 1,1 %; m.a.w. ook een loskoppeling met 1,8 %. Vandaar dat in het scenario A1 met een loontoename van 1,75 % geen welvaartaanpassing worden toegekend aan de vervangingsinkomens. In scenario B1 betekent die loskoppeling een gemiddelde jaarlijkse welvaartaanpassing van 0,5 %.

Bij uitbreiding wordt een gelijkaardige hypothese gehanteerd voor de jaarlijkse welvaartaanpassing van de andere vervangingsinkomens.

In de praktijk mag men zich niet zozeer aan een lineaire welvaartaanpassing verwachten. Een selectieve welvaartaanpassing, zoals voorzien in de wet omtrent de pensioenhervorming, wijst eerder in de richting van een hogere welvaartaanpassing voor de oudste en laagste pensioenen en een lagere voor de jongste en hogere pensioenen¹.

Een sociaal-beleidsscenario waarbij de welvaartaanpassing met 1,25 % wordt losgekoppeld van de loonevolutie i.p.v. 1,75 %, wordt besproken in sectie B (*"Aanvullende scenario's van de Studiecommissie voor de vergrijzing"*). Die loskoppeling van 1,25 % betekent dat in scenario A3 en B3 welvaartaanpassingen van respectievelijk 0,5 % en 1 % worden toegekend.

Forfaitaire toelagen met 1,25 % losgekoppeld van de loonevolutie

Een forfaitaire toelage wordt, per definitie, niet beïnvloed door welke loongrensontwikkeling dan ook. Een loskoppeling met 1,75 % van de loonevolutie (zoals bij de vervangingsinkomens) zou een forse achteruitgang teweegbrengen van deze sociale toelagen (in relatieve termen). Indien de forfaitaire toelagen echter mee zouden evolueren met de loongrenzen van de overige uitkeringen (nl. met respectievelijk 1,25 % en 1,75 % in het scenario A1 en het scenario B1) zou dat leiden tot een opvallende ongelijkheid t.o.v. de vervangingsinkomens, die slechts een welvaartaanpassing van 0 % en 0,5 % zouden krijgen. In deze context werd gekozen voor de hypothese van een welvaartsbinding voor de forfaitaire toelagen met respectievelijk 0,5 % en 1 %, afhankelijk van het gehanteerde scenario.

De sociale uitkeringen, die gekoppeld zijn aan de hypothese over de ontwikkeling van de forfaitaire toelagen, zijn de volgende:

- de gemiddelde kinderbijslag, waarvan de evolutie in alle sociale beschermingsregelingen parallel verloopt met de hypothese over welvaartaan-

1. Zulke selectieve welvaartaanpassing vraagt een verdere verfijning van het model PENSION en kan tot op heden nog niet gesimuleerd worden.

- passing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigde de kinderbijslag 1,8 % van het bbp);
- de gemiddelde uitkering voor arbeidsongeschiktheid in de regeling van de zelfstandigen, waarvan de ontwikkeling parallel verloopt met de hypothese over welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigde de uitkering voor arbeidsongeschiktheid in de regeling van de zelfstandigen 0,1 % van het bbp);
 - de werkloosheidsuitkeringen tegen het forfait voor samenwonenden in de "derde periode van werkloosheid" (m.a.w. mensen die sinds ten minste 15 maanden en eventueel langer werkloos zijn), waarvan de ontwikkeling parallel verloopt met de hypothese over welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigde de "forfaitaire" werkloosheidsvergoeding 0,2 % van het bbp);
 - de RVA-toelagen voor deeltijdse of voltijdse loopbaanonderbreking, waarvan de ontwikkeling parallel verloopt met de hypothese over welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigden de RVA-toelagen voor loopbaanonderbreking 0,1 % van het bbp);
 - het gedeelte van het gemiddelde pensioen van de zelfstandigen voor de loopbaanjaren vóór 1984, dat voor die jaren op basis van een forfaitair beroepsinkomen werd berekend (in 2000 vertegenwoordigden de pensioenen van de zelfstandigen (forfaitair en beroeps gedeelte samen) 0,7 % van het bbp);
 - de gemiddelde IGO-uitkering, die in feite minder snel evolueert dan de welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen, omdat de uitkering dikwijls een aanvulling van een pensioen is, die op zijn beurt verloopt volgens de sterkere evolutie van de loongrenzen (in 2000 vertegenwoordigden de uitgaven voor de Inkomensgarantie voor Ouderen 0,1 % van het bbp).

Naast die forfaitaire uitkeringen, die als minimumuitkeringen kunnen worden beschouwd, is er nog het "minimumpensioen" van de werknemersregeling (zie p.47).

Sociaal beleid buiten de sociale zekerheid: overheidspensioenen

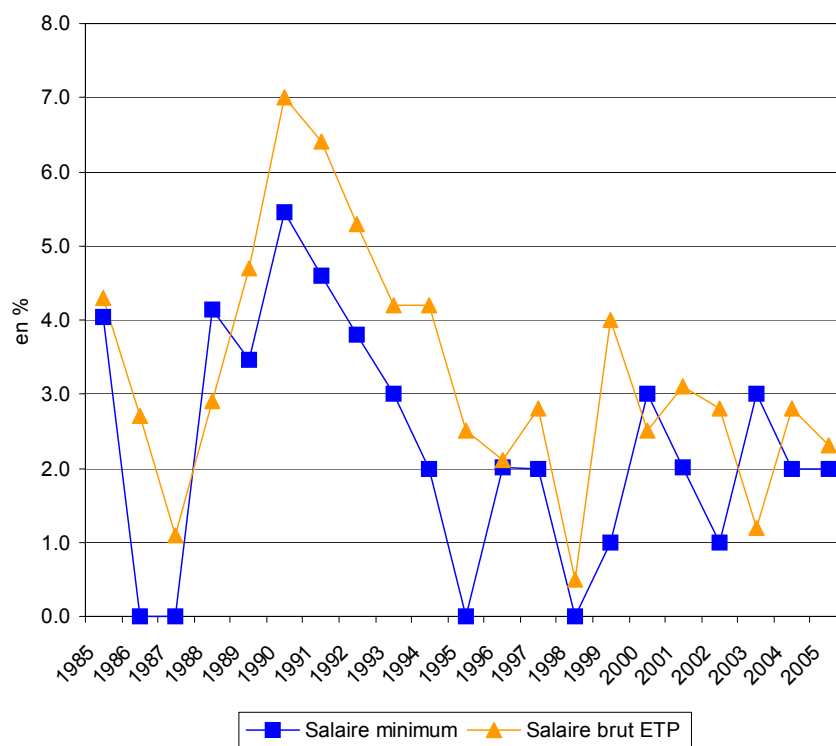
Bij de berekening van het overheidspensioen bestaat er geen begrenzing op het loon maar wel op het berekend pensioenbedrag. Gelet op het hoge niveau van dat maximumpensioen werd met deze remmingsfactor in de projecties geen rekening gehouden. Vermits in de projecties de overheidspensioenen berekend zijn aan de hand van de evolutie van de conventionele loonstijging, die per hypothese jaarlijks evolueren met resp. 1,75 % en 2,25 % verminderd met de *wage drift*, wordt er in de projecties impliciet verondersteld dat het maximumpensioen gekoppeld is aan de evolutie van de conventionele lonen.

Een groter verschil met de algemene regeling is de "perequatie" van het overheidspensioen, waardoor dit aan de loonstijging (exclusief de *wage drift*) wordt aangepast. Het ambtenarenpensioen volgt dus elke loonstijging¹ van de actieve ambtenaar.

1. Zolang het gaat over een algemene baremaherziening (ABH) of een sociale programmatie (SP). Het toekennen van premies aan de actieve ambtenaar heeft geen perequatie tot gevolg.

Annexe 3

Salaire minimum interprofessionnel garanti et salaire brut moyen du secteur privé (termes nominaux équivalents temps plein).

FIGURE 1 - Taux de croissance des salaires**TABLEAU 2 - Taux de croissance des salaires (évolution par année)**

Année	Salaire minimum (taux croissance) (1)	Salaire brut ETP, secteur privé (taux de croissance) (2)	(1)-(2)
1986	0.0	2.7	-2.7
1987	0.0	1.1	-1.1
1988	4.1	2.9	1.2
1989	3.5	4.7	-1.2
1990	5.5	7.0	-1.5
1991	4.6	6.4	-1.8
1992	3.8	5.3	-1.5
1993	3.0	4.2	-1.2
1994	2.0	4.2	-2.2
1995	0.0	2.5	-2.5
1996	2.0	2.1	-0.1
1997	2.0	2.8	-0.8
1998	0.0	0.5	-0.5
1999	1.0	4.0	-3.0
2000	3.0	2.5	0.5
2001	2.0	3.1	-1.1
2002	1.0	2.8	-1.8
2003	3.0	1.2	1.8
2004	2.0	2.8	-0.8
2005	2.0	2.3	-0.3
moyenne 1985 - 2005	2.21	3.24	-1.03

