

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 november 2008

**BEGROTINGEN VAN
ONTVANGSTEN EN UITGAVEN**
voor het begrotingsjaar 2009

ALGEMENE TOELICHTING

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 novembre 2008

**BUDGETS DES RECETTES
ET DES DÉPENSES**
pour l'année budgétaire 2009

EXPOSÉ GÉNÉRAL

INHOUDSOPGAVE		SOMMAIRE	
	Blz.		Pages
Inhoudsopgave	3	Table des matières	3
Algemene begrotingstabel.....	5	Tableau général du budget	5
Inleiding	6	Introduction.....	6
Eerste deel : Het regeringsbeleid in 2009	10	Première partie : La politique du gouvernement en 2009	10
Hoofdstuk I : Het begrotingsbeleid	10	Chapitre I : La politique budgétaire	10
Hoofdstuk II : Zilvernota	41	Chapitre II : Note sur le vieillissement.....	41
Hoofdstuk III : Het werkgelegenheidsbeleid.....	58	Chapitre III : La politique de l'emploi	58
Hoofdstuk IV : Het sociaal beleid	71	Chapitre IV : La politique sociale.....	71
Hoofdstuk V : Het financieel beleid	75	Chapitre V : La politique financière	75
Hoofdstuk VI : Het begrotingsprogramma ontwik- kelingssamenwerking — De solidariteitsnota	85	Chapitre VI : Le programme budgétaire de coopéra- tion au développement — Note de solidarité	85
Tweede deel : Economisch verslag.....	87	Deuxième partie : Le contexte économique	87
Hoofdstuk I : De internationale economische con- text.....	87	Chapitre I : Le contexte économique internatio- nal.....	87
Hoofdstuk II : De economische ontwikkeling in Bel- gië	95	Chapitre II : L'évolution économique de la Belgi- que	95
Derde deel : Begrotingsverslag van de federale over- heid	128	Troisième partie : Rapport budgétaire du pouvoir fédé- ral	128
Hoofdstuk I : Synthese van de ontvangsten en de uitgaven.....	128	Chapitre I : Synthèse des recettes et des dépen- ses.....	128
Hoofdstuk II : De ontvangsten van de federale over- heid	134	Chapitre II : Les recettes du pouvoir fédéral	134
Afdeling 1 : De ontvangsten in 2008	134	Section 1 : Les recettes de 2008.....	134
Afdeling 2 : De ontvangsten in 2009	141	Section 2 : Les recettes de 2009.....	141
1. Ramingsmethode	141	1. Méthode d'estimation	141
2. Tabellen	143	2. Tableaux	143
3. Vergelijking van de ontvangsten 2008 en de verwachte ontvangsten voor 2009	157	3. Comparaison des recettes 2008 et des re- cettes prévues pour 2009	157
Hoofdstuk III : De primaire uitgaven.....	165	Chapitre III : Les dépenses primaires	165
Afdeling 1 : De uitvoering van de begroting 2008.....	165	Section 1 : L'exécution du budget 2008.....	165
Afdeling 2 : De primaire uitgaven voor 2009 ...	172	Section 2 : Les dépenses primaires 2009	172
Afdeling 3 : Meerjarenraming van de primaire uitgaven van de federale overheid 2008- 2012.....	178	Section 3 : Estimation pluriannuelle des dépen- ses primaires du pouvoir fédéral 2008- 2012.....	178
Afdeling 4 : Specifieke federale programma's .	181	Section 4 : Programmes fédéraux spécifiques	181
1. De overheidsinvesteringen.....	181	1. Les investissements publics.....	181
2. Het begrotingsprogramma voor weten- schapsbeleid	185	2. Le programme budgétaire de la politique scientifique	185
Hoofdstuk IV : De schuld.....	188	Chapitre IV : La dette	188
Afdeling 1 : Het netto te financieren saldo van de federale overheid	188	Section 1 : Le solde net à financer du pouvoir fédéral.....	188
Afdeling 2 : De schuld en de rentelasten.....	193	Section 2 : La dette et les charges d'intérêt ...	193
Hoofdstuk V : De budgettaire gevolgen van de betrekkingen tussen de federale overheid en andere overheden	212	Chapitre V : Les effets budgétaires des relations entre le pouvoir fédéral et d'autres pouvoirs ...	212
Vierde deel : De sociale zekerheidsstelsels	222	Quatrième partie : Les régimes de protection sociale	222
Hoofdstuk I : Samenvattende tabellen	223	Chapitre I : Tableaux récapitulatifs	223
Hoofdstuk II : Het globaal beheer voor werkne- mers	230	Chapitre II : La gestion globale des travailleurs sa- lariés.....	230

	Blz.		Pages
Hoofdstuk III : Het globaal beheer voor zelfstandigen	252	Chapitre III : La gestion globale des travailleurs indépendants.....	252
Hoofdstuk IV : RIZIV-Geneeskundige verzorging...	265	Chapitre IV : INAMI-Soins de santé	265
Hoofdstuk V : De andere regelingen van de sociale zekerheid.....	274	Chapitre V : Les autres régimes de sécurité sociale	274
Hoofdstuk VI : De sociale bijstand.....	280	Chapitre VI : L'assistance sociale	280
Hoofdstuk VII : De pensioenen van de overheidssector	284	Chapitre VII : Les pensions du secteur public	284
Hoofdstuk VIII : De tewerkstellingsprogramma's via de activering van de uitkeringen.....	290	Chapitre VIII : Les programmes en faveur de l'emploi via l'activation des allocations	290
Bijlagen.....	294	Annexes.....	294
Bijlage 1 : Evolutie van de fiscale wetgeving.....	294	Annexe 1 : Évolution de la fiscalité.....	294
Bijlage 2 : Statistieken.....	312	Annexe 2 : Statistiques.....	312
Glossarium	348	Glossaire	348
Lijst van de afkortingen.....	373	Liste des abréviations.....	373

HOOFDSTUK II

Zilvernota

1. INLEIDING

Net zoals vele andere landen wordt ook ons land geconfronteerd met belangrijke budgettaire uitdagingen in het kader van de vergrijzende bevolking. Om die uitdaging het hoofd te bieden en de betaalbaarheid van ons systeem van sociale zekerheid te garanderen, heeft de regering in het verleden reeds maatregelen genomen, waaronder de maatregelen vervat in het Generatiepact. De budgettaire uitdaging en de maatregelen om die op te vangen worden beschreven in deze zilvernota.

De opmaak daarvan wordt beschreven in de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. In de Zilvernota worden onder andere de extra sociale uitgaven geraamd met betrekking tot de vergrijzing, het begrotingsbeleid op middellange en lange termijn uiteengezet en de middelen van het Zilverfonds toegelicht.

De procedure voor het uitwerken van die zilvernota omvat drie stappen :

1. de Studiecommissie voor de vergrijzing stelt jaarlijks een verslag op met daarin een analyse van de gevolgen van de vergrijzing voor de begroting en voor de samenleving;

2. de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad voor Financiën formuleert aanbevelingen, rekening houdend met het rapport van de Studiecommissie voor de vergrijzing;

3. de regering stelt haar Zilvernota op volgens de resultaten en besluiten van de Studiecommissie voor de vergrijzing en van de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad voor Financiën. Daarin geeft ze aan in welke richting ze haar beleid inzake de vergrijzing van de bevolking stuurt.

2. DEMOGRAFIE EN BUDGETTAIRE KOSTPRIJS VAN DE VERGRIJZING

2.1. Demografische aspecten

De opbouw van de bevolkingspiramide heeft vanzelfsprekend een belangrijke impact op de evolutie van het politieke, economische en sociale leven. De veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking hebben een rechtstreeks invloed op de uitgaven en de ontvangsten van de overheid. De impact is in het bijzonder substantieel op alle sectoren van de Sociale Zekerheid.

CHAPITRE II

Note de vieillissement

1. INTRODUCTION

Tout comme de nombreux autres pays, notre pays se voit confronté à d'importants défis budgétaires pour faire face au vieillissement de la population. Afin de relever ce défi et de garantir la viabilité de notre système de sécurité sociale, le gouvernement a déjà pris, dans le passé, des mesures, notamment celles prévues au pacte de solidarité entre les générations. Le défi budgétaire et les mesures permettant d'y faire face sont reprises dans la présente note sur le vieillissement.

L'élaboration de cette note est définie dans la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. La note sur le vieillissement donne notamment une estimation des dépenses sociales supplémentaires liées au vieillissement, elle expose la politique budgétaire à moyen et à long terme et commente les ressources du Fonds.

La procédure d'élaboration de cette note sur le vieillissement comprend trois étapes :

1. le Comité d'étude sur le vieillissement rédige un rapport annuel comprenant, entre autres, une analyse des effets budgétaires et sociaux du vieillissement;

2. la section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances formule ses recommandations, en tenant compte du rapport du Comité d'étude sur le vieillissement;

3. le gouvernement établit sa note sur le vieillissement en fonction des résultats et des conclusions du Comité d'étude sur le vieillissement et de la section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances. Dans cette note, le gouvernement expose ses orientations concernant la gestion de la problématique du vieillissement de la population.

2. DÉMOGRAPHIE ET COÛT BUDGÉTAIRE DU VIEILLISSEMENT

2.1. Aspects démographiques

Il est évident que la structure d'âge de la population a un impact important sur l'évolution de la vie politique, économique et sociale. Les changements dans la composition d'âge de la population influencent directement les dépenses et les recettes de l'État, particulièrement et significativement tous les secteurs de la sécurité sociale.

Tabel 1 geeft de recentste demografische vooruitzichten van het Federaal Planbureau en het Nationaal Instituut voor de Statistiek en de evolutie van de afhankelijkheidscoëfficiënt over de periode 2007-2060 weer. Deze vooruitzichten werden in mei van dit jaar gepubliceerd, en nemen voor het eerst het jaar 2060 als horizon.

Le tableau 1 reprend les résultats des prévisions démographiques les plus récentes du Bureau fédéral du Plan et de l'Institut national de statistique, au cours de la période 2007-2060, ainsi que le coefficient de dépendance pour la même période. Ces prévisions ont été publiées en mai 2008, avec pour la première fois l'année 2060 comme horizon.

TABEL 1
Demografische aspecten

TABLEAU 1
Aspects démographiques

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
0-14	1 797 729	1 825 822	1 980 774	1 980 334	1 938 956	1 969 146	1 996 643
15-64	6 976 743	7 125 315	7 337 392	7 287 311	7 234 350	7 275 829	7 339 913
65+	1 810 062	1 856 259	2 220 166	2 714 429	3 054 009	3 194 160	3 326 205
Totaal — Total	10 584 534	10 807 396	11 538 332	11 982 074	12 227 315	12 439 135	12 662 761
<i>Aandeel in het totaal — Part dans la population totale</i>							
	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
0-14	17,0	16,9	17,2	16,5	15,9	15,8	15,8
15-64	65,9	65,9	63,6	60,8	59,2	58,5	58,0
65+	17,1	17,2	19,2	22,7	25,0	25,7	26,3
<i>Afhankelijkheidsratio — Coefficient de dépendance</i>							
	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
0-14	25,8	25,6	27,0	27,2	26,8	27,1	27,2
65+	25,9	26,1	30,3	37,2	42,2	43,9	45,3

Bron : Federaal Planbureau.

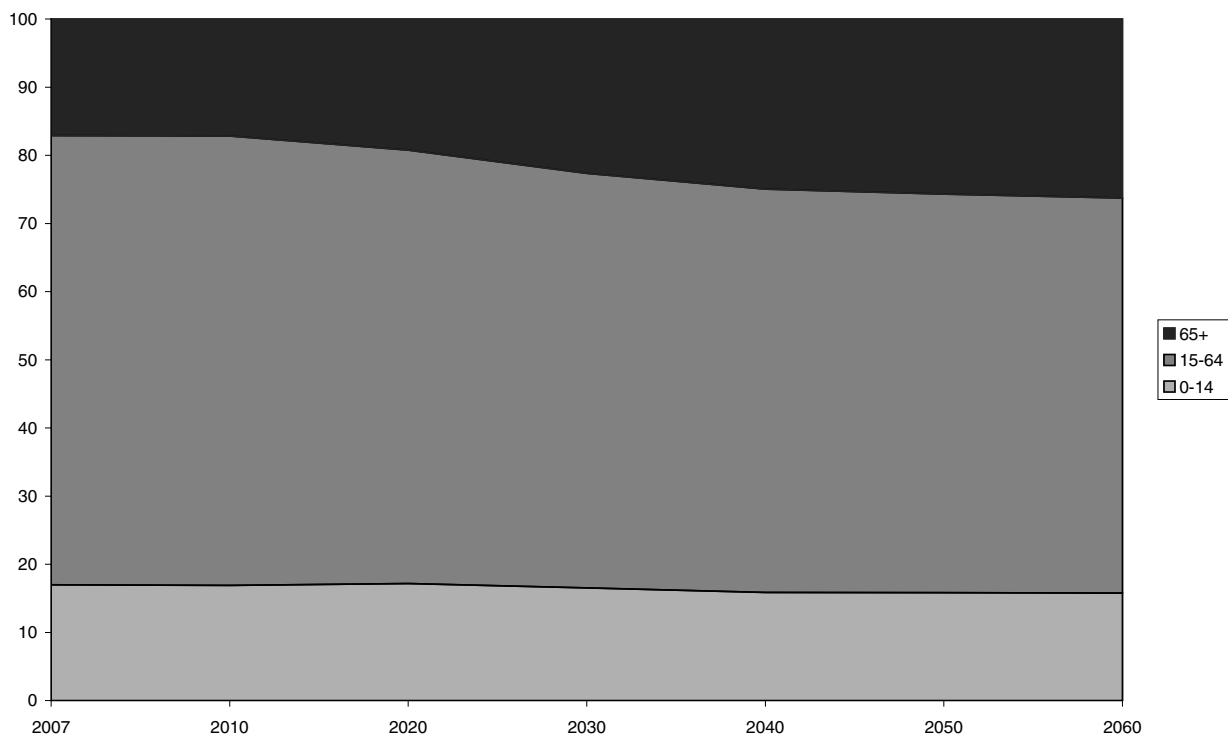
Deze cijfers geven aan dat de totale Belgische bevolking zowel op middellange als op lange termijn toeneemt, en dat deze stijging zich zowel in de groep van de niet-actieven als in de groep van de actieven voordoet. Uit deze gegevens blijkt ook duidelijk dat de stijging niet voor alle groepen even groot is. Ze is het grootst in de groep van de 65-plussers, die tussen 2007 en 2060 volgens deze ramingen met 85 % stijgt. Ze is heel wat lager bij de jongeren (+ 11 %) en bij de actieven (+ 5 %). Dit blijkt duidelijk uit de veranderende samenstelling van de bevolking : zowel de jongeren als de actieven verliezen aan belang in de samenstelling van de totale bevolking, ten voordele van de ouderen, waarvan het aandeel in de bevolking sterk stijgt, tot meer dan 26 % in 2060.

Source : Bureau fédéral du Plan.

Ces chiffres montrent que la population totale belge s'accroît, tant à moyen qu'à long terme et tant au niveau du groupe des personnes actives que dans celui des personnes non actives. Ces données font également clairement apparaître que la croissance de la population n'est pas identique pour tous les groupes. Elle est la plus accentuée dans le groupe des plus de 65 ans, qui, selon les estimations, augmenterait de 85 % entre 2007 et 2060. Elle est nettement moins prononcée chez les jeunes (+ 11 %) et les personnes en âge actif (+ 5 %). Cela ressort clairement de la composition modifiée de la population : tant les jeunes que les actifs perdent en importance dans la composition de la population totale, tandis que la part des personnes âgées est en forte croissance, passant à plus de 26 % en 2060.

FIGUUR 1
Aandeel in de totale bevolking

FIGURE 1
Part dans la population totale



Het is ook belangrijk aan te geven dat deze wijzigingen zich niet in de verre toekomst situeren, maar dat er zich op middellange termijn al belangrijke wijzigingen in de samenstelling van de bevolking zullen voltrekken. Reeds in 2020 zien we een relatief sterke daling van het aandeel van de actieven, ten gunste van het aandeel van de ouderen. Vanaf 2030 zet deze beweging zich niet alleen verder door, maar wordt ze gecombineerd met een relatieve afname van het aantal jongeren. Vanaf 2040 daalt het aandeel van de actieven onder de 60 % van het geheel, en stijgt het aantal ouderen tot een kwart van de bevolking. De gevolgen voor de afhankelijkheidsratio (verhouding ten opzichte van het aantal actieven) zijn belangrijk : vanaf 2020 stijgt de afhankelijkheidsratio van de ouderen boven de 30 %, om in 2060 op 45 % uit te komen. Vanaf 2020 stijgt ook de afhankelijkheidsratio van de jongeren tot 27 %, maar deze blijft voor de rest van de beschouwde periode min of meer constant.

Il importe également de signaler que ces modifications ne se situent pas dans un avenir lointain, mais que des changements importants au niveau de la composition de la population interviendront déjà à moyen terme. En 2020 déjà, nous constatons une diminution relativement importante de la part des personnes en âge actif au profit de celle des personnes âgées. À partir de 2030, non seulement cette tendance se poursuivra, mais elle se doublera d'une baisse relative du nombre de jeunes. À partir de 2040, la part des personnes en âge actif tombera en dessous de 60 % de la population totale, tandis que la part des personnes âgées constituera un quart de la population. Les effets en termes de coefficient de dépendance (le ratio par rapport au nombre de personnes en âge actif) sont importants : à partir de 2020, le coefficient de dépendance des personnes âgées dépassera les 30 %, pour s'établir à 45 % en 2060. A partir de cette même date, le coefficient de dépendance des jeunes s'accroîtra également pour atteindre 27 %, mais restera plus ou moins constant pendant le restant de la période considérée.

2.2. De budgettaire gevolgen van de vergrijzing

2.2.1. Hypothesen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

Het jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing raamt de budgettaire kosten van de vergrijzing. In de versie van juni 2008 werden de vooruitzichten vooral gewijzigd door de nieuwe bevolkingsvooruitzichten — die hoger uiteengezet werden —, en minder door de impact van nieuwe beleidsmaatregelen, wat vooral in vorige jaren een factor van belang was. Naast de wijzigingen in de demografische assumpties, werd er ook een actualisatie van de overgangskansen tussen activiteit en inactiviteit en van de gegevens over het aantal gepensioneerden en de verdeling tussen de verschillende regelingen doorgevoerd.

Met betrekking tot de demografische projecties verrok de Studiecommissie dus van de meest recente bevolkingsvooruitzichten, geformuleerd door het Federaal Planbureau, de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie en een wetenschappelijk begeleidingscomité van demografen. In die nieuwe bevolkingshypothesen wordt de horizon 2060 genomen, maar de Studiecommissie beperkt zich voor haar raming tot 2050.

Voor de macro-economische hypothesen over de periode 2007-2013 baseert de Studiecommissie zich op de meerjarenraming van het Federaal Planbureau⁽¹⁾. Dit impliceert een conjunctuurvertraging in de jaren 2008 en 2009, met een daling van de productiviteitswinst en de groei van de lonen. Vanaf 2010 wordt verondersteld dat de groei de potentiële output (2 % per jaar) benadert of zelfs overschrijdt. De economische groei zou in 2010 2,4 % bedragen, om daarna te vertragen en 2,1 % te bereiken in 2013.

Vanaf 2014 wordt de economische groei geraamd op basis van een reeks langetermijnhypothesen over de productiviteit en de werkloosheidsgraad, gecombineerd met de projectie van de beroepsbevolking. Voor de productiviteit gaat men op lange termijn uit van een jaarlijkse groei van 1,75 %, wat realistisch is op lange termijn, maar niet in overeenstemming is met de realisaties van de laatste 26 jaar (1,5 %) of de verwachtingen op middellange termijn (1,1 %). De Studiecommissie stipt aan dat de lagere productiviteit een gevolg is van het arbeidsmarktbeleid van het recente verleden, dat sterk gericht was op de creatie van werkgelegenheid met een lagere productiviteit, en dat zij verwacht dat dit beleid zich niet langer met dezelfde intensiteit zal verder zetten. Bovendien stelt de Studiecommissie

⁽¹⁾ Economische vooruitzichten 2008-2013, Federaal Planbureau, mei 2008.

2.2. Les effets budgétaires du vieillissement

2.2.1. Les hypothèses du Comité d'Etude sur le Vieillissement (CEV)

Le rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement donne une estimation du coût budgétaire du vieillissement. Dans la version de juin 2008, les perspectives ont surtout été modifiées par les nouvelles prévisions en matière de population — comme expliquées ci-dessus — et moins par l'impact de nouvelles mesures politiques, ce qui constituait un facteur de taille surtout dans les années précédentes. Outre les modifications au niveau des hypothèses démographiques, on a également procédé à une actualisation des possibilités de passage d'une situation d'activité à une situation d'inactivité ainsi que des données relatives au nombre de pensionnés et de la répartition entre les différents régimes.

Quant aux projections démographiques, le Comité d'étude s'est donc basé sur les perspectives les plus récentes en matière de démographie, telles que formulées par le Bureau fédéral du Plan, la Direction générale de la Statistique et de l'Information économique et un comité d'appui scientifique de démographes. Si ces nouvelles hypothèses démographiques ont pour horizon 2060, le Comité d'étude limite son estimation à 2050.

En ce qui concerne les hypothèses macroéconomiques pour la période 2007-2013, le Comité d'étude se base sur l'estimation pluriannuelle du Bureau fédéral du Plan⁽¹⁾. Cela implique un ralentissement de la conjoncture pour les années 2008 et 2009 avec une diminution des gains de productivité et une croissance des salaires. À partir de 2010, l'hypothèse est que la croissance se rapprochera de l'output potentiel (2 % par an) ou même le dépassera. En 2010, la croissance économique s'élèverait à 2,4 %, puis ralentirait pour atteindre 2,1 % en 2013.

À partir de 2014, la croissance économique est estimée sur la base d'une série d'hypothèses à long terme en matière de productivité et de taux de chômage, combinées à la projection de la population active. S'agissant de la productivité, on part, pour le long terme, d'une croissance annuelle de 1,75 %, ce qui est réaliste à long terme, mais pas en accord avec les réalisations des 26 dernières années (1,5 %) ou avec les prévisions à moyen terme (1,1 %). Le Comité d'étude fait remarquer que la baisse de productivité résulte de la politique d'emploi mise en œuvre dans un passé récent, fortement axée sur la création d'emplois à faible productivité. Le Comité d'étude estime qu'il est peu probable que cette politique se poursuive avec la même intensité. En outre, le Comité d'étude fait valoir

⁽¹⁾ Perspectives économiques 2008-2013, Bureau fédéral du Plan, mai 2008.

dat haar gehanteerde productiviteitshypothese in overeenstemming is met de cijfers uit een Europese studie ⁽¹⁾. Er dient echter opgemerkt te worden dat uit de gevoeligheidsanalyse die in het jaarverslag 2007 uitgevoerd werd, bleek dat een 0,25 procentpunt tragere stijging van de productiviteit de budgettaire kosten van de vergrijzing in 2050 kan doen oplopen met 1 procentpunt van het bbp.

Met betrekking tot de werkloosheidsgraad gaat de Studiecommissie uit van een structurele werkloosheidsgraad van 8 % in 2030. Dit stemt overeen met het historisch gemiddelde over de voorbije 50 jaar. Voor 2008 gaat het Federaal Planbureau (Economische begroting van 12 september 2009) uit van een werkloosheidsgraad van 11,8 %.

Het scenario met betrekking tot het sociale beleid is nog steeds gebaseerd op de maatregelen uit de wet op het generatiepact, die onder andere voorziet in een jaarlijkse welvaartsaanpassing van de loongrenzen, loondrempels en sociale uitkeringen.

2.2.2. De kostprijs van de vergrijzing

Tabel 2 presenteert de budgettaire kosten van de vergrijzing zoals die door de Studiecommissie in haar rapport van juni 2008 geraamd werden.

que l'hypothèse qu'elle utilise en matière de productivité correspond à celle figurant dans une étude réalisée au niveau européen ⁽¹⁾. Toutefois, il y a lieu de faire remarquer qu'il ressort de l'analyse de sensibilité effectuée en 2007 qu'une croissance de la productivité réduite de 0,25 point de pourcentage par an est de nature à majorer le coût budgétaire du vieillissement de 1 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2050.

En matière de taux de chômage, le Comité d'étude part d'un taux de chômage structurel de 8 % en 2030, ce pourcentage correspondant à la moyenne historique des cinquante dernières années. Pour 2008, le Bureau fédéral du Plan prévoit, dans son budget économique du 12 septembre 2008, un taux de chômage de 11,8 %.

Le scénario en matière de politique sociale se base encore toujours sur les dispositions de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations, qui prévoit entre autres un mécanisme structurel de liaison annuelle au bien-être des plafonds salariaux, des seuils salariaux et des allocations sociales.

2.2.2. Le coût du vieillissement

Le tableau 2 reprend les coûts budgétaires du vieillissement estimés par le Comité d'étude dans son rapport de juin 2008.

⁽¹⁾ « *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)* », Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG EFCIN).

⁽¹⁾ « *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)* », Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG EFCIN).

TABEL 2
Budgettaire kosten van de vergrijzing

TABLEAU 2
Coût budgétaire du vieillissement

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing — <i>Composantes du coût budgétaire du vieillissement</i>	SCvV scenario van juni 2008 — <i>Scénario du CEV de juin 2008</i>							Verschil met de resultaten van juni 2007 — <i>Différence avec les résultats de juin 2007</i>		
	2007	2013	2030	2050	2007-2013	2007-2030	2007-2050	2007-2013	2007-2030	2007-2050
Pensioenen. — <i>Pensions</i>	8,8	9,5	12,3	13,3	0,7	3,5	4,5	0,1	-0,1	0,0
Werknemers. — <i>Salariés</i>	4,9	5,2	6,8	7,4	0,3	1,9	2,5	0,0	-0,4	-0,3
Zelfstandigen. — <i>Indépendants</i>	0,7	0,8	0,8	0,8	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Overheid. — <i>Secteur public</i>	3,2	3,5	4,7	5,1	0,3	1,5	1,9	0,1	0,3	0,3
Gezondheidszorgen. — <i>Soins de santé</i> .	7,0	7,8	8,9	10,4	0,8	1,9	3,4	0,1	-0,1	0,1
Acute. — <i>Aigus</i>	6,1	6,8	7,5	8,2	0,7	1,4	2,2	0,1	-0,2	-0,1
Langdurig. — <i>Longue durée</i>	0,9	1,0	1,3	2,1	0,2	0,5	1,2	0,0	0,1	0,2
Arbeidsongeschiktheid. — <i>Invalidité</i>	1,3	1,3	1,2	1,1	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1
Werkloosheid. — <i>Chômage</i>	2,0	1,9	1,3	1,2	-0,1	-0,7	-0,8	0,2	0,2	0,1
Brugpensioenen. — <i>Prépension</i>	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Kinderbijslag. — <i>Allocations familiales</i> ...	1,6	1,5	1,3	1,1	0,0	-0,2	-0,4	0,1	0,1	0,1
Overige socialezekerheidsuitgaven. — <i>Autres dépenses de sécurité sociale</i>	1,7	1,7	1,6	1,5	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,2
TOTAAL. — TOTAL	22,6	24,1	26,9	28,9	1,5	4,3	6,3	0,7	0,0	0,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel — <i>rémunérations de l'enseignement</i>	3,9	3,8	3,8	3,7	-0,1	-0,1	0,2	0,1	0,2	0,1

Bron : Studiecommissie voor de vergrijzing, jaarverslag juni 2008.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 4,3 % van het bbp over de periode 2007-2030 en 6,3 % van het bbp tussen 2007 en 2050. De meest recente raming blijft dus op de lange termijn nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van de raming van vorig jaar (+ 0,1 procentpunt van het bbp in 2050). Op relatief korte termijn (2007-2013) is er echter een substantiële stijging van de vergrijzingskost (+ 1,5 procentpunt van het bbp), ten gevolge van de pensioenuitgaven (+ 0,7 procentpunt) en de gezondheidszorg (0,8 procentpunt) ⁽¹⁾. De stijging van de pensioenuitgaven wordt veroorzaakt door het toenemend aantal gepensioneerden, de beschikbare enveloppe voor de welvaartsaanpassingen en de vervanging van oude generaties gepensioneerden door nieuwe (die een hoger pensioen genieten).

De hogere kost op middellange termijn (+ 0,7 procentpunt ten opzichte van de vooruitzichten van vorig

⁽¹⁾ De studietoelichting voor de vergrijzing definieert de budgettaire kostprijs van de vergrijzing als de toename van de sociale uitgaven, uitgedrukt in percentage van het bbp, tussen twee periodes. De budgettaire kost van de vergrijzing wordt dus zowel beïnvloed door de evolutie van de sociale uitgaven als door de evolutie van het bbp over die periode.

Source : CEV, rapport annuel juin 2008.

Le coût budgétaire du vieillissement représente 4,3 % du PIB entre 2007 et 2030 ET 6,3 % entre 2007 et 2050. L'estimation la plus récente ne varie donc quasiment pas à long terme par rapport à celle de l'année dernière (+ 0,1 point de pourcentage du PIB en 2050). Toutefois, à relativement court terme (2007-2013), le coût du vieillissement augmentera substantiellement (+ 1,5 point de pourcentage du PIB) suite aux dépenses de pension (+ 0,7 point de pourcentage) et aux soins de santé (0,8 point de pourcentage) ⁽¹⁾. L'augmentation des dépenses de pension résulte du nombre croissant de pensionnés, de l'enveloppe disponible pour les adaptations au bien-être et de la substitution d'anciennes générations de pensionnés par de nouvelles (bénéficiant d'une pension plus élevée).

Cette augmentation du coût à moyen terme (+ 0,7 point de pourcentage par rapport aux prévisions

⁽¹⁾ Le Comité d'étude sur le vieillissement définit le coût budgétaire du vieillissement comme l'accroissement de l'ensemble des dépenses sociales sur une période donnée, en % du PIB. Ce coût est donc influencé tant par l'évolution des dépenses sociales que par celle du PIB au cours de cette période.

jaar) wordt veroorzaakt door de relatief lagere economische groei en door het toenemende verschil tussen de evolutie van de afgevlakte gezondheidsindex (die gebruikt wordt voor de indexering van de sociale uitgaven) en de bbp-deflator. Ook de nieuwe beleidsmaatregelen (ten opzichte van het rapport van 2007) spelen een rol in deze stijging.

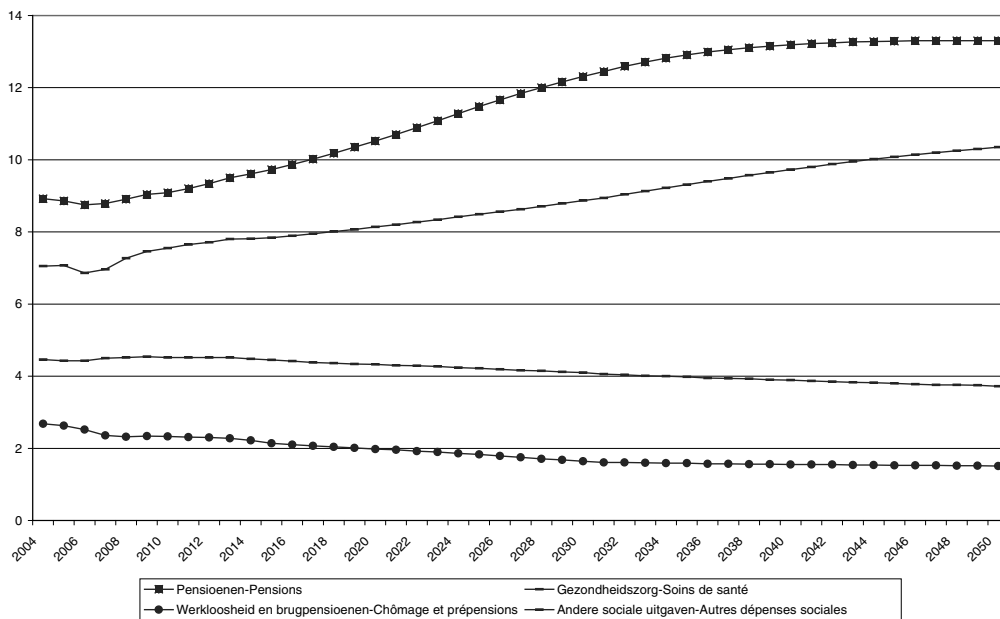
de l'année passée) s'explique par la croissance économique relativement moins élevée et par l'écart croissant entre l'évolution de l'indice-santé lissé (appliqué pour l'indexation des dépenses sociales) et le déflateur du PIB. Les nouvelles mesures politiques (par rapport au rapport de 2007) jouent également un rôle dans cette augmentation.

FIGUUR 2

Evolutie van de sociale prestaties (% bbp)

FIGURE 2

Evolution des prestations sociales (% PIB)



Niettegenstaande het feit dat op lange termijn de budgettaire kost van de vergrijzing nagenoeg niet wijzigt ten opzichte van de vorige raming, zijn er toch enkele verschuivingen binnen de verschillende samenstellende delen waar te nemen. Zo stijgen de pensioenuitgaven voor de werknemers minder dan in de vorige vooruitzichten. Voor de overheidspensioenen geldt het omgekeerde. De reden voor die verschuiving is enerzijds de actualisatie van het aantal gepensioneerden per regeling en anderzijds een methodologische verfijning in de projectie.

Malgré le fait qu'à long terme, le coût budgétaire du vieillissement ne change quasiment pas par rapport à l'estimation précédente, un certain nombre de glissements au sein des différentes composantes peuvent néanmoins s'observer. Ainsi, les dépenses de pension pour les travailleurs salariés augmentent moins que dans les prévisions précédentes. Les pensions publiques présentent une tendance inverse. La raison de ce glissement est, d'une part, la mise à jour du nombre de pensionnés par régime et, d'autre part, un affinement méthodologique de la projection.

Wat de sector gezondheidszorg betreft, blijven de totale uitgaven grotendeels ongewijzigd, maar zijn er verschuivingen van de acute zorg naar de langdurige zorg. In de berekeningen van de Studiecommissie is de acute zorg onder meer gebaseerd op het bbp per capita, wat minder snel stijgt dan in de vorige projecties, terwijl de bijkomende stijging in de uitgaven voor langdurige zorg verbonden is met het hogere aantal 80-plussers.

En ce qui concerne le secteur des soins de santé, les dépenses totales demeurent en grande partie inchangées, même si des glissements s'observent entre les soins aigus et les soins de longue durée. Le Comité d'étude a calculé le coût des soins aigus sur la base notamment du PIB per capita. Ce paramètre s'accroît moins vite que dans les précédentes projections, tandis que l'augmentation supplémentaire des dépenses relatives aux soins de longue durée est liée au nombre accru de personnes âgées de plus de 80 ans.

De daling die opgetekend wordt bij de « overige sociale uitgaven » wordt veroorzaakt door het in rekening brengen van de parameters voor de welvaartsaanpas-

La diminution des « autres dépenses sociales » résulte de la prise en compte des paramètres pour l'adaptation au bien-être, prévus dans la loi sur le pac-

sing uit de wet op het generatiepact. In vorige simulaties werd de gelijke evolutie met het bbp als hypothese gehanteerd.

Het is interessant op te merken dat de nieuwe bevolkingsvooruitzichten die in deze raming gehanteerd werden, zo goed als geen impact hadden op de geraamde vergrijzingskosten. De Studiecommissie ging na wat de impact op de budgettaire kosten zou zijn als enkel de nieuwe bevolkingsvooruitzichten gehanteerd werden, en alle andere parameters gelijk bleven. Dit zou de pensioenen met 0,45 % van het bbp verminderen. Die daling wordt echter grotendeels gecompenseerd door de minder uitgesproken toename van de werkgelegenheidsgraad en een groter aandeel van de overheidspensioenen.

Uit de opsplitsing van de sociale prestaties per Entiteit, blijkt dat Entiteit I nog steeds zowat de volledige last draagt, namelijk 27,3 % van het bbp in 2050. Entiteit II neemt slechts een klein deel van de sociale uitgaven ten laste (onder andere bepaalde pensioenuitgaven van de overheidssector, sociale bijstand en de Vlaamse Zorgverzekering), en komt in 2050 uit op een budgettaire kost van 1,6 % van het bbp voor wat betreft de sociale uitgaven in strikte zin. Indien ook de lonen van de onderwijzers als sociale uitgave gerekend worden, geeft Entiteit II constant ongeveer 5 % van het bbp uit.

te de solidarité entre les générations. Les simulations précédentes partaient de l'hypothèse d'une évolution parallèle à celle du PIB.

Il est intéressant de noter que les nouvelles projections démographiques utilisées dans cette estimation n'ont pratiquement pas d'impact sur le coût estimé du vieillissement. Le Comité d'étude a examiné quel serait l'impact sur le coût budgétaire s'il utilisait uniquement les nouvelles projections démographiques, tandis que les autres paramètres resteraient inchangés. Dans cette simulation, le coût des pensions diminuerait de 0,45 % du PIB. Toutefois, cette diminution est en grande partie compensée par l'augmentation moins accentuée du taux d'emploi et par une plus grande part des pensions du secteur public.

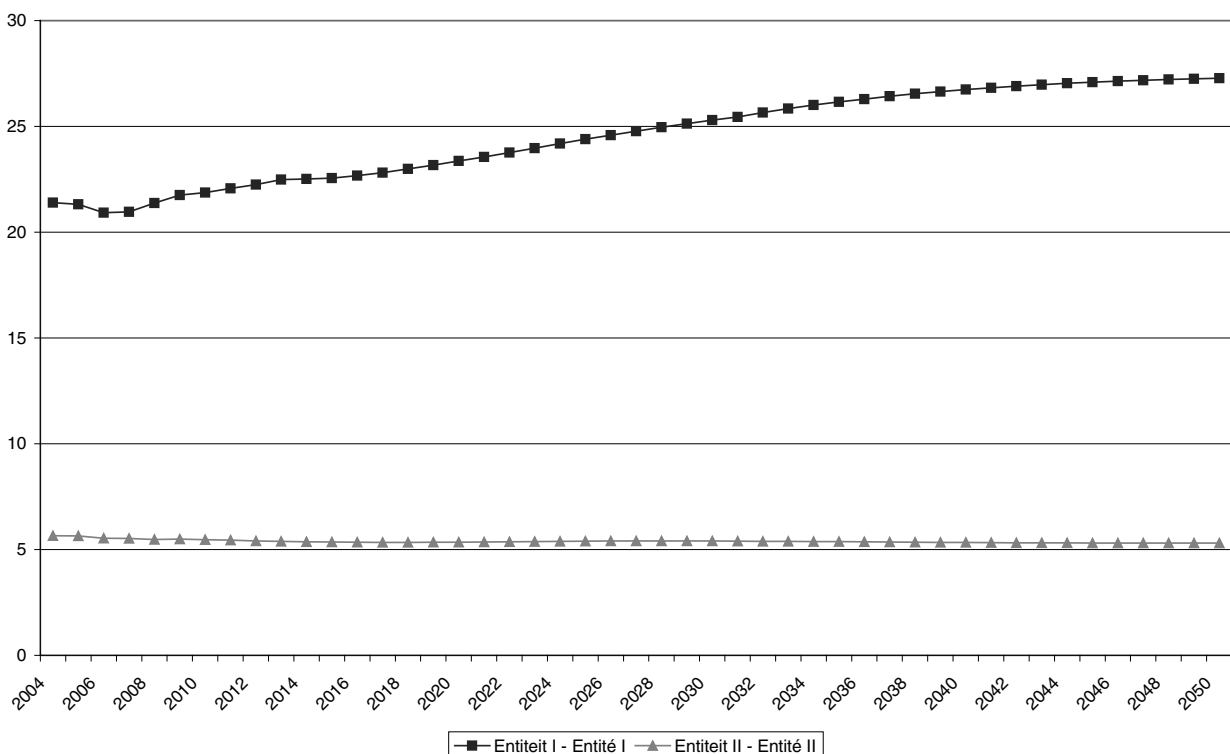
La ventilation des prestations sociales par Entité montre que l'Entité I continue de supporter à elle seule la quasi-totalité de la charge, à savoir 27,3 % du PIB en 2050. L'entité II ne prend qu'une petite partie des dépenses sociales à sa charge (notamment certaines dépenses de pension du secteur public, l'assistance sociale de la « Vlaamse Zorgverzekering ») ce qui résulte, en 2050, en un coût budgétaire de 1,6 % du PIB en ce qui concerne les dépenses sociales au sens strict. En considérant également les salaires des instituteurs comme dépenses sociales, l'Entité II dépense de manière permanente quelque 5 % du PIB.

FIGUUR 3

Evolutie van de sociale uitgaven per Entiteit

FIGURE 3

Évolution des dépenses sociales par Entité



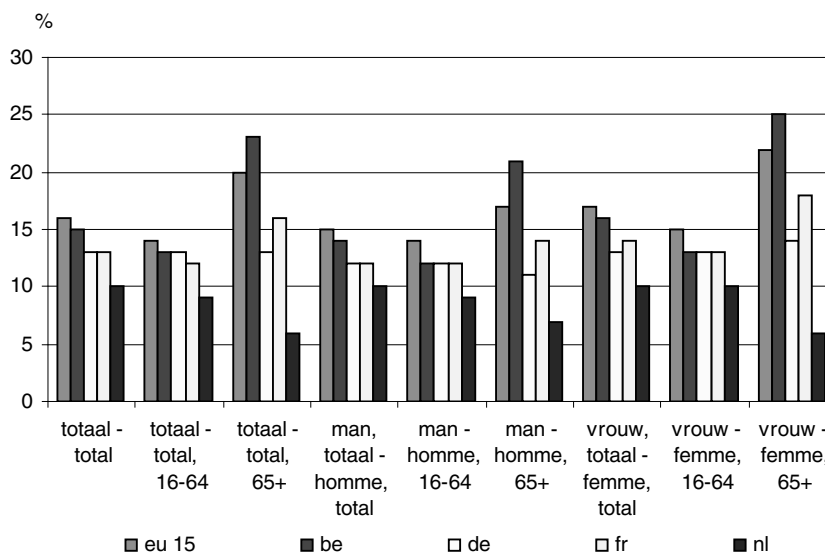
2.3. De sociale gevolgen van de vergrijzing

In haar verslag gaat de Studiecommissie voor de Vergrijzing niet alleen in op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing, maar ook op de sociale gevolgen van de vergrijzing. Ze bestudeert daarvoor het armoederisico onder de oudere bevolking en de mate waarin het Belgische pensioensysteem efficiënt is in de strijd tegen de armoede.

Uit de analyse van de EU-SILC-enquêtes (European Union Statistics on Income and Living Conditions), blijkt dat het aantal armen ⁽¹⁾ in België geschat wordt op 15 % van de bevolking. Bij de interpretatie van deze cijfers moet er wel rekening gehouden worden met het feit dat bepaalde welvaartsbronnen, zoals het bezit van een eigen woning of het financieel vermogen, niet in rekening gebracht worden, en zo dus de cijfers kunnen vertekenen. Uit analyse van de resultaten van opeenvolgende edities van deze enquêtes blijkt dat het armoederisico verschuift van de bevolking op arbeidsleeftijd naar de oudere bevolking. Uit een internationale vergelijking blijkt dat het armoederisico voor 65-plussers in ons land hoger ligt dan in de buurlanden. In België heeft 23 % van de ouderen een inkomen onder de armoededrempel, tegen 16 % in Frankrijk, 13 % in Duitsland, 6 % in Nederland en 20 % gemiddeld in de EU-15.

FIGUUR 4

Armoederisico volgens leeftijd en geslacht, in %



Bron : Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005).

⁽¹⁾ Minder dan 860 EUR per maand voor een alleenstaande, minder dan 1 805 EUR per maand voor een gezin met twee kinderen.

2.1. Les conséquences sociales du vieillissement

Dans son rapport, le Comité d'étude sur le Vieillissement ne s'attarde pas uniquement sur les conséquences budgétaires du vieillissement, mais également sur les conséquences sociales de celui-ci. À cet effet, il analyse le risque de pauvreté auquel la population plus âgée est exposée et l'efficacité du système de pension belge dans la lutte contre la pauvreté.

L'analyse des enquêtes EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions), montre que le nombre de personnes pauvres ⁽¹⁾ en Belgique est estimé à 15 % de la population. Pour l'interprétation de ces chiffres, il faut cependant tenir compte du fait que certaines sources de bien-être, telles que la possession d'une propre maison ou le patrimoine financier, ne sont pas portées en compte, et qu'elles peuvent donc biaiser les chiffres. L'analyse des résultats d'éditions successives de ces enquêtes montre que le risque de pauvreté présente un glissement, à savoir de la population en âge de travailler à la population âgée. Il ressort d'une comparaison internationale que, dans notre pays, le risque de pauvreté des plus de 65 ans est supérieur à celui de nos pays voisins. En Belgique, 23 % des personnes âgées ont un revenu se situant en deçà du seuil de pauvreté, contre 16 % en France, 13 % en Allemagne, 6 % aux Pays-Bas et 20 % en moyenne dans l'UE-15.

FIGURE 4

Risque de pauvreté en fonction de l'âge et du sexe, en %

Source : Eurostat/EU-SILC 2006 (revenus 2005).

⁽¹⁾ Moins de 860 EUR par mois pour une personne isolée, moins de 1 805 EUR par mois pour un ménage avec deux enfants.

Bij deze cijfers moet een belangrijke kanttekening gemaakt worden. België heeft dan wel een relatief hoog armoederisico bij de oudere bevolking, maar de arme ouderen zijn niet heel arm : ze bevinden zich net onder de armoedegrens. De verklaring daarvoor kan gevonden worden bij de relatief goede bodembescherming die de gepensioneerden in ons land genieten. Hoewel er veel gepensioneerden zijn die slechts een zeer beperkte loopbaan en dus beperkte pensioenrechten kunnen voorleggen (voor het merendeel vrouwen), kan dankzij de in het Belgische pensioenstelsel ingebouwde mechanismen zoals het minimumpensioen, het minimumrecht per loopbaanjaar en de gelijkgestelde perioden, het armoederisico voor deze mensen beperkt worden. Indien deze instrumenten nog niet voldoende zijn, speelt ook de inkomensgarantie voor ouderen een rol.

Uit het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing blijkt dat de verschillende instrumenten daadwerkelijk de bedoelde doelgroepen bereiken, maar dat zij er vaak niet volledig in slagen om het inkomen van deze mensen boven de armoedegrens te tillen. Volgens de Studiecommissie lagen de verschillende minimumuitkeringen voor ouderen op 1 januari 2008 onder de armoededrempel van 2005, met uitzondering van het minimumpensioen voor werknemers aan bedrag alleenstaande bij een volledige loopbaan. Nochtans werd gedurende de laatste decennia een stijging genoteerd van de gemiddelde minimumpensioenen, en werden ook een reeks welvaartsaanpassingen doorgevoerd met soms aanzienlijke stijgingen van de minimumpensioenen tot gevolg.

Uit het jaarverslag van de Studiecommissie blijkt ook dat vervangingsratio's (de mate waarin het pensioen het laatste inkomen kan vervangen) sterk verschillen naar gelang de inkomenssituatie. Voor de mensen met een hoger inkomen ligt de vervangingsratio relatief laag, en zal deze in de toekomst nog lager worden. Zij compenseren daarvoor natuurlijk voor een stuk met de grotere deelname aan tweede- en derdepijlerpensioenen.

Ces chiffres appellent une remarque importante. Même si la Belgique présente un risque de pauvreté relativement élevé en ce qui concerne la population âgée, les personnes âgées pauvres ne le sont pas dans une grande mesure : elles se situent juste en dessous du seuil de pauvreté. Cela s'explique par la protection de base relativement solide dont bénéficient les pensionnés dans notre pays. Bien qu'il y ait un grand nombre de pensionnés dont la carrière professionnelle est fort restreinte et qui ne peuvent dès lors faire valoir que des droits de pension limités (pour la plupart des femmes), le risque de pauvreté dans le chef de ces personnes peut être limité grâce aux mesures prévues dans le régime belge des pensions, telles que la pension minimum, le droit minimum par année de carrière et les périodes assimilées. Au cas où ces instruments s'avèrent encore insuffisants, la garantie de revenu pour les personnes âgées intervient.

Le rapport du Comité d'étude sur le vieillissement fait apparaître que, si les différents instruments atteignent effectivement les groupes cibles visés, ils ne parviennent souvent pas tout à fait à relever le revenu de ces personnes au-dessus du seuil de pauvreté. Selon le Comité d'étude, au 1^{er} janvier 2008, les différentes allocations minimums pour personnes âgées se situaient en dessous du seuil de pauvreté de 2005, à l'exception de la pension minimum des travailleurs salariés au montant « personne isolée à carrière complète ». Une augmentation des pensions minimums moyennes a cependant été constatée au cours des décennies écoulées et une série d'adaptations au bien-être ont par ailleurs été effectuées, ce qui a parfois résulté en des augmentations significatives de ces pensions.

Il ressort également du rapport annuel du Comité d'étude que les taux de remplacement (la mesure dans laquelle la pension peut remplacer le dernier revenu) diffèrent fortement en fonction de la situation en matière de revenus. Chez les personnes à revenu plus élevé, le taux de remplacement est relativement bas et se creusera encore à l'avenir. Cela est évidemment compensé en partie par une participation accrue aux deuxième et troisième piliers de pension.

TABEL 3

Theoretische vervangingsratio's voor een alleenstaande werknemer met een loopbaan van 40 jaar

	Gemiddeld loon — Salaire moyen		Laag loon (68 % van het gemiddelde) — Bas salaire (68 % de la moyenne)		Stijgend loon (van 80 % naar 120 % van het gemiddelde) — Salaire croissant (de 80 % à 120 % de la moyenne)		Stijgend loon (van 100 % naar 200 % van het gemiddelde) — Salaire croissant (de 100 % à 200 % de la moyenne)	
	2006	2046	2006	2046	2006	2046	2006	2046
Bruto 1 ^e pijler — <i>Brut, 1^{er} pillier</i>	39,7 (a)	39,5 (b)	43,2	47,9	36,6	33,6	29,4	23,3
Bruto 2 ^e pijler — <i>Brut, 2^e pillier</i>	3,9	8,7	3,9	7,8	4,0	6,6	3,9	6,1
Bruto, totaal — <i>Brut, total</i>	43,7	48,2	47,1	55,7	40,6	40,2	33,3	29,4
Netto, totaal — <i>Net, total</i>	69,5	72,8	69,7	82,4	64,3	61,7	53,9	47,1

Bron : FOD Sociale Zekerheid

(a) Bij een simulatie zonder pensioenbonus zou de bruto vervangingsratio eerste pijler in 2046 36,6 % bedragen.

(b) Dit houdt rekening met de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17 % dat is ingegaan op 1 oktober 2006. Indien die verhoging reeds op 1 januari 2006 van kracht zou geweest zijn, zou de bruto-vervangingsratio eerste pijler in 2006 stijgen van 43,2 % naar 46,5 %.

3. DE BELANGRIJKSTE BELEIDSASPECTEN

3.1. Het begrotingsbeleid en het Zilverfonds

3.1.1. Het begrotingsbeleid

Het begrotingsbeleid is een belangrijk element van de strategie om de effecten van de vergrijzing op te vangen. In het vooruitzicht van een toename van de uitgaven in verband met de toekomstige sociaal-demografische schok, moeten de budgettaire marges en verplichtingen op lange termijn worden geanalyseerd. Er dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de houdbaarheid ⁽¹⁾ van de openbare financiën ten aanzien van die budgettaire kostprijs. Om het toekomstige begrotingsbeleid niet zwaar te hypothekeren is het dus van belang vooruit te lopen op die veranderingen om de komende generaties niet met de kosten op te zadelen.

⁽¹⁾ De Afdeling Financieringsbehoefte heeft het begrip houdbaarheid als volgt gedefinieerd : « Houdbaarheid moet dan gezien worden als een situatie waarbij de overheid bij een nagenoeg constant ontvangstenniveau de demografische druk op een deel van haar uitgaven kan opvangen zonder dat het aandeel van de andere primaire uitgaven in het bbp in de verdrinking komt en zonder dat het realiseren van een aantal normen op het niveau van de overheidsfinanciën in gevaar komt. ».

TABLEAU 3

Taux de remplacement théoriques pour un travailleur salarié isolé ayant une carrière de 40 ans

	Gemiddeld loon — Salaire moyen		Laag loon (68 % van het gemiddelde) — Bas salaire (68 % de la moyenne)		Stijgend loon (van 80 % naar 120 % van het gemiddelde) — Salaire croissant (de 80 % à 120 % de la moyenne)		Stijgend loon (van 100 % naar 200 % van het gemiddelde) — Salaire croissant (de 100 % à 200 % de la moyenne)	
	2006	2046	2006	2046	2006	2046	2006	2046
Bruto 1 ^e pijler — <i>Brut, 1^{er} pillier</i>	39,7 (a)	39,5 (b)	43,2	47,9	36,6	33,6	29,4	23,3
Bruto 2 ^e pijler — <i>Brut, 2^e pillier</i>	3,9	8,7	3,9	7,8	4,0	6,6	3,9	6,1
Bruto, totaal — <i>Brut, total</i>	43,7	48,2	47,1	55,7	40,6	40,2	33,3	29,4
Netto, totaal — <i>Net, total</i>	69,5	72,8	69,7	82,4	64,3	61,7	53,9	47,1

Source : Sécurité sociale

(a) Lors d'une simulation sans le bonus pension, le taux de remplacement du 1^{er} pilier s'éleverait à 36,6 % en 2046.

(b) Ce chiffre tient compte de la majoration de 17 % du droit minimum par année de carrière, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2006. Si cette majoration avait déjà été applicable au 1^{er} janvier 2006, le taux de remplacement brut passerait de 43,2 % à 46,5 % en 2006.

3. LES ASPECTS POLITIQUES LES PLUS IMPORTANTS

3.1. La politique budgétaire et le Fonds de vieillissement

3.1.1. La politique budgétaire

La politique budgétaire constitue un élément important de la stratégie d'absorption des effets du vieillissement. Dans la perspective d'une augmentation des dépenses liées au futur choc socio-démographique, les marges et contraintes budgétaires doivent être analysées sur une période de long terme. Une attention particulière doit être portée à la soutenabilité ⁽¹⁾ des finances publiques face à ce coût budgétaire. Afin de ne pas hypothéquer lourdement la politique budgétaire future, il est donc important d'anticiper ces changements, afin de ne pas reporter le coût sur les générations à venir. En créant le Fonds de vieillissement et la procédure

⁽¹⁾ Le concept de soutenabilité a été défini par la Section Besoin de financement : « La soutenabilité doit être considérée comme une situation dans laquelle, à un niveau de recettes à peu près constant, les pouvoirs publics parviennent à absorber l'impact de la démographie sur une partie de leurs dépenses, sans que la part des autres dépenses primaires dans le PIB ne soit comprimée, ni que la réalisation de diverses normes de finances publiques ne soit mise en danger. ».

Door de oprichting van het Zilverfonds en de desbetreffende jaarlijkse procedure past het begrotingsbeleid zich dus in een langetermijnperspectief in.

Een van de voornaamste doelstellingen van het begrotingsbeleid is de schuldgraad voldoende af te bouwen zodat de toekomstige rentelasten kunnen dalen. De aldus gecreëerde ruimte kan dan onder meer worden gebruikt om de toenemende uitgaven voor sociale bescherming op te vangen zonder dat in andere uitgaven moet worden gesnoeid of de ontvangsten moeten worden verhoogd.

Deze doelstelling vormt ook de leidraad voor de jaarlijkse adviezen van de afdeling financieringsbehoeften van de Hoge Raad voor Financiën (HRF). De afdeling onderzoekt de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn.

In de meest recente update van het Belgische stabiliteitsprogramma, dat in het voorjaar van 2008 werd overgemaakt aan de Europese Commissie, herneemt de regering de budgettaire doelen die in het regeerakkoord afgesproken werden. In de tabel hieronder worden deze doelen hernomen. De regering opteert ervoor om in het begin van de regeerperiode te vertrekken van een realistische doelstelling, gezien de slechter dan verwachte budgettaire toestand en de moeilijke regeringsvorming, maar neemt zich voor om tegen het einde van de periode op minimum 1 % begrotingsoverschot te eindigen, wat nagenoeg overeen komt met het doel uit het vorige stabiliteitsprogramma (1,1 %).

TABEL 4
Budgettaire doelen

	2007	2008	2009	2010	2011
Entiteit I — Entité I	-0,4	-0,2	0,3	0,6	1,0
Federale overheid — <i>Pouvoir fédéral</i>	-0,9	-0,6	0,2	0,5	0,9
Sociale zekerheid — <i>Administrations de sécurité sociale</i>	0,5	0,4	0,1	0,1	0,1
Entiteit II — Entité II	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0
Gemeenschappen en gewesten — <i>Communautés et régions</i>	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Lokale overheden — <i>Pouvoir locaux</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Gezamenlijke overheid — <i>Ensemble des pouvoirs publics</i>	-0,1	0,0	0,4	0,7	1,0

Bron : Stabiliteitsprogramma.

Door de impact van de wereldwijde financiële crisis en de snel verslechterende economische situatie, wijkt de regering in 2008 en 2009 van het vooropgestelde doel af. Onverkort vast houden aan de gestelde begrotingsdoelen zou immers impliceren dat het begrotingsbeleid een contractief effect heeft, wat de economische situatie nog slechter zou maken. De begroting zal in

annuelle y afférente, la politique budgétaire s'inscrit donc dans une perspective de long terme.

Un des principaux objectifs de la politique budgétaire est de réaliser une réduction suffisante du taux d'endettement, permettant de réduire les futures charges d'intérêt. La marge ainsi créée pourra être utilisée, entre autres, pour absorber les dépenses croissantes en matière de protection sociale, sans devoir diminuer d'autres dépenses, voire faire appel à des recettes plus élevées.

Cet objectif constitue également le fil conducteur des avis annuels formulés par la section Besoin de financement du Conseil supérieur des finances (CSF). La section examine la soutenabilité des finances publiques à long terme.

Dans son actualisation la plus récente du programme de stabilité belge, transmise au printemps 2008 à la Commission européenne, le gouvernement reprend les objectifs budgétaires convenus dans l'accord de gouvernement. Le tableau ci-dessous reprend ces objectifs. Si le gouvernement choisit de partir, au début de son mandat, d'un objectif réaliste, compte tenu de la situation budgétaire plus difficile que prévue et de la laborieuse formation du gouvernement, il se propose néanmoins de terminer, à la fin de la période, avec un excédent budgétaire de minimum 1 %, ce qui correspond quasiment à l'objectif contenu dans le programme de stabilité précédent (1,1 %).

TABLEAU 4
Objectifs budgétaires

Source : Programme de stabilité.

En raison de l'impact de la crise financière mondiale et de la dégradation rapide de la situation économique, le gouvernement s'écarte, en 2008 et en 2009, de l'objectif préconisé. Maintenir sans plus les objectifs budgétaires prévus signifierait en effet que la politique budgétaire aurait un effet de contraction, ce qui ne ferait qu'aggraver la situation économique. En 2008, le

2008 dan ook met een beperkt deficit afsluiten, om in 2009 terug aan te knopen met het evenwicht.

Niettegenstaande deze afwijking, werkt de regering verder aan de afbouw van de historische overheidsschuld. Volgens de in het kader van de buitensporige tekortenprocedure aan de Europese Commissie overgemaakte cijfers, bedroeg de Belgische overheidsschuld in 2007 83,9 % van het bbp, wat substantieel lager is dan het cijfer waarvan de regering uitging bij de opmaak van de begroting 2008 (85,1 %). In 2008 zou de totale overheidsschuld oplopen tot 86,9 % van het bbp. Die onverwachte stijging komt grotendeels op het conto van de kredieten die de Belgische overheden aan een aantal financiële instellingen verleend heeft. Deze operaties zouden een impact op de schuld hebben van 21,4 miljard EUR (6,1 % van het bbp). Indien deze operaties in de cijfers geneutraliseerd wordt, komt de overheidsschuld dus uit op 80,8 % van het bbp, wat een verdere daling ten opzichte van 2007 betekent. De schuldgraad zou in 2009 83,7 % bedragen.

3.1.2. *Het Zilverfonds*

Het Zilverfonds is in 2001 opgericht teneinde, via de aanleg van reserves, de financiering van de bijkomende uitgaven van de verschillende wettelijke pensioenstelsels te garanderen voor de periode 2010-2030.

De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds bepaalt enerzijds dat dit Fonds gefinancierd wordt door de begrotingsoverschotten van de federale overheid, de overschotten van de sociale zekerheid, de niet-recurrente niet-fiscale ontvangsten en de opbrengsten uit beleggingen en anderzijds dat de extra uitgaven voor de verschillende wettelijke pensioenstelsels mogen worden uitgevoerd in de periode 2010-2030, op voorwaarde dat de schuldgraad voor de gezamenlijke overheid kleiner is dan 60 % van het bbp.

De middelen van het Fonds worden belegd in speciaal daartoe gecreëerde « Schatkistbons-Zilverfonds ». Zij worden uitgegeven op verzoek van het Zilverfonds, brengen interest op, zijn niet verhandelbaar en zijn van het type nulcoupon. Dat Fonds kan dus worden beschouwd als een egalisatiefonds voor de pensioenen.

Sinds de oprichting in 2001 werd het Zilverfonds voornamelijk gespijsd via uitzonderlijke overheidsonvangsten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de herkomst van de in het Zilverfonds belegde kapitalen. In 2006 werd voor de eerste maal ook een echt begrotingssurplus in het Zilverfonds gestort, met name

budget se clôturera par un léger déficit pour renouer avec l'équilibre en 2009.

Malgré cet écart, le gouvernement poursuit la réduction de la dette publique historique. Selon les chiffres transmis à la Commission européenne dans le cadre de procédures des déficits excessifs, la dette publique belge s'élevait, en 2007, à 83,9 % du PIB, ce qui est significativement inférieur au chiffre pris comme base par le gouvernement pour établir le budget 2008 (85,1 %). En 2008, la dette publique globale passerait à 86,9 % du PIB. Cette augmentation inattendue est en grande partie imputable aux crédits octroyés par les autorités belges à une série d'institutions financières. Ces opérations auraient un impact sur la dette de 21,4 milliards EUR (6,1 % du PIB). En cas de neutralisation de ces opérations dans les chiffres, la dette publique s'élèverait donc à 80,8 %, soit une diminution par rapport à 2007. Le taux d'endettement se monterait à 83,7 % en 2009.

3.1.2. *Le Fonds de vieillissement*

Le Fonds de vieillissement a été mis en place en 2001, afin de garantir, grâce à la constitution de réserves, le financement des dépenses supplémentaires des différents régimes légaux de pension au cours de la période 2010-2030.

La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement prévoit, d'une part, que ce Fonds sera alimenté par les surplus budgétaires du pouvoir fédéral, des excédents de la sécurité sociale, des recettes non fiscales non récurrentes et des produits de placement et, d'autre part, que les dépenses destinées à couvrir les dépenses supplémentaires des différents régimes de pension légaux, pourront être effectuées durant la période comprise entre 2010 et 2030, à condition que le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics soit inférieur à 60 % du PIB.

Les ressources du Fonds sont placées sous-forme d'obligations spécialement créées à cet effet appelées « bons de trésorerie-fonds de vieillissement » émis à la demande du Fonds de vieillissement. Ces bons produisent des intérêts, ne peuvent pas être négociés et sont de type coupon zéro. Ce Fonds peut ainsi être considéré comme un fonds d'égalisation des pensions.

Depuis sa création en 2001, le Fonds de vieillissement a été alimenté principalement par des recettes publiques exceptionnelles. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'origine des capitaux placés dans ce Fonds. En 2006, pour la première fois, un excédent budgétaire réel a été versé au Fonds, à savoir le sur-

het begrotingsoverschot zoals geraamd in het jaarverslag van de Nationale Bank, ter waarde van 176 miljoen EUR.

De aangepaste Zilverfonds-wet voorzag dat in 2007 principieel een bedrag aan het Zilverfonds zou toegewezen worden gelijk aan 0,3 % van het bruto binnenlands product. Op de federale begroting 2007 werd daartoe een krediet van 900 miljoen EUR ingeschreven. De wet stipuleert verder dat het effectief toegewezen bedrag gelijk zal zijn aan het gerealiseerde begrotingsoverschot voor dat jaar. Gezien er echter geen overschot gerealiseerd werd, heeft de regering geen middelen aan het Zilverfonds toegewezen. Vanzelfsprekend heeft het Zilverfonds wel de prorata temporis interesten verworven, goed voor 655,8 miljoen EUR.

plus budgétaire, comme estimé dans le rapport annuel de la Banque nationale, de 176 millions EUR.

La loi adaptée sur le Fonds de vieillissement prévoyait qu'en 2007, un montant équivalant à 0,3 % du PIB serait octroyé au Fonds. À cet effet, un montant de 900 millions EUR avait été inscrit au budget fédéral 2007. La loi stipule par ailleurs que le montant effectivement alloué sera égal à l'excédent budgétaire réalisé pour l'année en question. Comme aucun excédent n'a toutefois été réalisé, le gouvernement n'a pas octroyé de moyens au Fonds de vieillissement. En revanche, le Fonds a évidemment acquis les intérêts prorata temporis, soit 655,8 millions EUR.

TABEL 5

In het Zilverfonds belegde kapitalen

	<i>Belegde bedragen</i> — Montants placés
2001 UMTS	437 805 323,76
meerwaarde goud	177 114 565,58
kortetermijninterest.....	9 156 142,91
	624 076 032,25
2002 winst Nationale Bank.....	429 000 000,00
kortetermijninterest.....	2 740 237,50
	431 740 237,50
2003 dividenden 2002 Belga-	
com.....	237 252 326,52
bankbiljetten	213 965 560,02
Kortetermijninterest	293 449,69
Credibe.....	2 645 687 591,81
	3 097 198 928,04
2004 dividenden 2003 Belga-	
com.....	290 000 021,25
kortetermijninterest.....	6 159 344,12
pensioenfonds Belga-	
com.....	5 000 000 000,00
Alesh	2 500 000 000,00
	7 796 159 365,37
2005 EBA	422 897 175,76
saldo Credibe	19 754 399,06
kortetermijninterest.....	2 058,25
	442 653 633,07
2006 dividenden 2005 Belga-	
com.....	317 056 955,21
winst Nationale Bank.....	211 934 919,75
saldo verkoop Credibe ...	26 477 330,62
saldo EBA.....	150 737,04
kortetermijninterest.....	8 259,45
	555 628 202,07
2007 begrotingssaldo 2006	176 000 000,00
kortetermijninterest.....	663 398,98
	176 663 398,98

Bron : Jaarverslagen Zilverfonds.

TABLEAU 5

Capitaux investis dans le Fonds de vieillissement

	<i>Gecumuleerd</i> — Cumulés
2001 UMTS.	
plus-value or.	
intérêts court terme.	
	624 076 032,25
2002 bénéfices BNB.	
intérêts court terme.	
	1 055 816 269,75
2003 dividendes 2002 Belga-	
com.	
billets de banque.	
Intérêts Court Terme.	
Credibe.	
	4 153 015 197,79
2004 dividendes 2003 Belga-	
com.	
intérêts court terme.	
fonds de pension Belga-	
com.	
Fadels.	
	11 949 174 563,16
2005 DLU.	
Solde Credibe.	
intérêts court terme.	
	12 391 828 196,23
2006 dividendes 2005 Belga-	
com.	
bénéfices BNB.	
solde de la vente de Cre-	
dibe.	
solde DLU.	
intérêts court terme.	
	12 947 456 398,30
2007 solde budgétaire 2006	
intérêts court terme.	
	13 124 119 797,28

Source : rapports annuels Fonds de vieillissement

Gezien ook in 2008 en 2009 de begroting niet met een overschot afsluit, zal er ook in die jaren geen bijkomende storting aan het Zilverfonds gebeuren. In 2008 en 2009 zal het Zilverfonds echter wel het bedrag van de gekapitaliseerde interesten krijgen, goed voor 687,5 miljoen EUR in 2008 en 718,6 miljoen EUR in 2009. Rekening houdend met die interesten, zal de portefeuille inclusief prorata interesten eind 2009 oplopen tot 16 899,8 miljoen EUR.

TABEL 6

Portefeuille van het Zilverfonds (miljoen EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nominale portefeuille — <i>Portefeuille nominale</i>	1 055,8	4 153,0	11 949,2	12 391,8	12 947,5	13 124,1
Prorata interesten — <i>Prorata d'intérêts</i>	31,6	113,4	542,8	1 112,2	1 713,8	2 369,6
Portefeuille incl. prorata interesten — <i>Portefeuille y compris prorata d'intérêts</i>	1 087,4	4 266,4	12 492,0	13 504,0	14 661,3	15 493,7
Terugbetaalbaar bij eindvervaldagen — <i>Remboursables aux échéances finales</i>	1 574,6	6 034,4	19 762,0	20 559,0	21 554,9	21 874,3

Bron : Jaarverslagen Zilverfonds.

Er dient opgemerkt te worden dat de Zilverfondswet de overheid de mogelijkheid geeft om, naast de begrotingsoverschotten, ook de opbrengst van maatregelen met een schuldverlagend effect maar zonder weerslag op het vorderingensaldo te storten in het Zilverfonds. Voor de jaren 2007 tot 2010 wordt die mogelijkheid beperkt tot 250 miljoen EUR, vanaf 2011 kan dat oplopen tot 500 miljoen EUR. Deze bedragen worden verhoogd indien de economische groei gedurende twee jaar onder de 2 % uitkomt.

3.2. De verbetering van de werkgelegenheidsgraad

Een tweede belangrijke element van de Belgische strategie om de vergrijzing het hoofd te bieden, is het verhogen van de werkgelegenheidsgraad. In 2007 stond die op 62,9 %, met een voorziene stijging tot 63,5 % in 2009. Ondanks deze stijging blijft de werkgelegenheidsgraad in ons land sterk onder het doel dat de Europese landen zich in Lissabon gesteld hebben, met name een werkgelegenheidsgraad van 70 % (tegen 2010).

De regering zet zich dan ook in om de werkgelegenheidsgraad te verbeteren via een specifiek activeringsbeleid. In 2009 zal de regering een reeks nieuwe maatregelen treffen inzake activering van werklozen. Het gaat om een nieuw activeringsplan in samenspraak met de gewesten; het toekennen van mobiliteitspremies om werklozen aan te moedigen een job te zoeken; de uitbreiding van de wedertewerkstellingspremie voor werkzoekenden van 50 jaar en ouder en de vereenvou-

Comme, en 2008 et 2009, le budget ne se clôturera pas davantage par un excédent, il n'y aura pas non plus de versement au Fonds de vieillissement pour ces années. Le Fonds de vieillissement recevra cependant le montant des intérêts capitalisés, soit 687,5 millions EUR en 2008 et 718,6 millions EUR en 2009. Compte tenu de ces intérêts, le portefeuille, en ce compris le prorata d'intérêts, se montera, fin 2009, à 16 899,8 millions d'EUR.

TABLEAU 6

Portefeuille du Fonds de vieillissement (millions EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nominale portefeuille — <i>Portefeuille nominale</i>	1 055,8	4 153,0	11 949,2	12 391,8	12 947,5	13 124,1
Prorata interesten — <i>Prorata d'intérêts</i>	31,6	113,4	542,8	1 112,2	1 713,8	2 369,6
Portefeuille incl. prorata interesten — <i>Portefeuille y compris prorata d'intérêts</i>	1 087,4	4 266,4	12 492,0	13 504,0	14 661,3	15 493,7
Terugbetaalbaar bij eindvervaldagen — <i>Remboursables aux échéances finales</i>	1 574,6	6 034,4	19 762,0	20 559,0	21 554,9	21 874,3

Source : rapports annuels Fonds de vieillissement

Il convient de faire remarquer que la loi sur le Fonds de vieillissement permet aux pouvoirs publics de verser dans celui-ci, outre les excédents budgétaires, le produit de mesures ayant un impact en termes de réduction de la dette mais sans impact sur le solde de financement. Pour les années 2007 à 2010, cette possibilité est limitée à 250 millions EUR; à partir de 2011, ce montant peut passer à 500 millions EUR. Ces montants sont majorés lorsque la croissance économique est inférieure à 2 % pendant deux ans.

3.2. L'amélioration du taux d'emploi

Un deuxième élément important de la stratégie mise en œuvre par la Belgique pour faire face au vieillissement, est le relèvement du taux d'emploi. En 2007, celui-ci était de 62,9 %, pourcentage qui devrait passer à 63,5 % en 2009. Malgré cette augmentation, le taux d'emploi de notre pays reste fortement en deçà de l'objectif que les pays européens se sont fixé à Lisbonne, à savoir un taux d'emploi de 70 % (d'ici à 2010).

Le gouvernement s'efforce dès lors d'améliorer le taux d'emploi grâce à une politique d'activation spécifique. En 2009, le gouvernement prendra une série de nouvelles mesures en matière d'activation des chômeurs. Il s'agit d'un nouveau plan d'activation concerté avec les régions; l'octroi de primes de mobilité régionale afin d'inciter les chômeurs à chercher un emploi; l'élargissement de la prime de remise à l'emploi pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus et la simpli-

diging van de tewerkstellingsplannen. Daarbovenop wil de regering, op voorstel van de sociale partners, werk maken van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen.

Deze maatregelen, gecombineerd met het huidige activeringsbeleid, zouden 10 000 personen extra (vergeleken met de economische begroting) terug aan het werk moeten krijgen, wat een besparing voor de sociale zekerheid betekent van 134 miljoen EUR. De totale besparing voor het overheidsbudget wordt op 200 miljoen EUR geraamd.

3.3. Versterking van de sociale zekerheid

Ondanks, of mede vanwege, het moeilijke economische klimaat, heeft de regering in haar begroting 2009 ruimte gemaakt voor nieuwe maatregelen. Zo reserveert de regering 183,8 miljoen EUR voor een welvaartsaanpassing voor de sociale uitkeringen in het stelsel van de werknemers. Voor 2010 wordt 428,5 miljoen EUR voorzien, rekening houdend met de bijkomende beslissingen inzake pensioenen. Voor het gebruik van deze enveloppe verwacht de regering voorstellen van de sociale partners.

Bovenop de welvaartsaanpassing zullen alle werknemerspensioenen vanaf 1 juni 2009 met 1,5 % verhoogd worden. Voor de oudste pensioenen (meer dan 15 jaar), wordt op dezelfde datum een bijkomende inspanning van 2 % gedaan. De minimumpensioenen verhogen op dezelfde datum met 3 % (bovenop de 2 % van de welvaartsaanpassing). Vanzelfsprekend verhoogt dan ook het minimumrecht per pensioenjaar met 3 % (voor de pensioenen die op 1 september 2009 aanvagen).

Ook in het stelsel van de zelfstandigen wordt een reeks sociale maatregelen getroffen. Het gaat om de verhoging van de minimum rust- en overlevingspensioenen met 20 EUR per maand, een welvaartsaanpassing ter waarde van 25,6 miljoen EUR in 2009 en 61,9 miljoen EUR in 2010. Daarbovenop komt een verhoging van het minimumpensioen met 0,5 % op 1 augustus 2009 en een verhoging van de andere pensioenen met 0,7 %. Ook de pensioenmalus wordt versoepeld en de kinderbijslag voor zelfstandigen wordt verhoogd.

Ook dit jaar heeft de regering bij het opmaken van de begroting bijzondere aandacht besteed aan het budget voor de gezondheidszorg, zonder evenwel de kwaliteit van de zorgverlening uit het oog te verliezen. In 2009 wordt 306 miljoen EUR in het Toekomstfonds van de gezondheidszorg gestort. De daarvoor benodigde middelen worden gevonden in een aantal besparingen, onder andere de vermindering van de prijs van de farma-

fication des plans d'emploi. En outre, le gouvernement entend réaliser la dégressivité des allocations de chômage, sur la proposition des partenaires sociaux.

Ces mesures, combinées à la politique d'activation actuelle, devraient permettre de remettre 10 000 personnes supplémentaires au travail (comparé au budget économique), ce qui signifierait une économie de 134 millions EUR pour la sécurité sociale. L'économie totale pour le budget public est estimée à 200 millions EUR.

3.3. Renforcement de la sécurité sociale

En dépit, mais aussi en raison du climat économique difficile, le gouvernement a dégagé, dans son budget 2009, une marge pour la mise en œuvre de nouvelles mesures. Ainsi, le gouvernement réserve 183,8 millions EUR en vue d'une adaptation au bien-être des allocations sociales dans le régime des travailleurs salariés. Pour 2010, un montant de 428,5 millions EUR est prévu, compte tenu des décisions supplémentaires prises en matière de pensions. En ce qui concerne l'affectation de cette enveloppe, le gouvernement attend des propositions de la part des partenaires sociaux.

Au-delà de cette adaptation au bien-être, toutes les pensions des travailleurs salariés seront majorées de 1,5 % à partir du 1^{er} juin 2009. Pour les pensions les plus anciennes (plus de 15 ans), un effort supplémentaire de 2 % sera réalisé à la même date. Toujours à cette date, les pensions minimums augmenteront de 3 % (en plus des 2 % de l'adaptation au bien-être). Bien sûr, le droit minimum par année de pension augmentera également de 3 % (pour les pensions qui commencent au 1^{er} septembre 2009).

Dans le régime des travailleurs indépendants également, une série de mesures sociales sont prises. Il s'agit du relèvement des pensions de retraite et de survie minimums de 20 EUR par mois, d'une adaptation au bien-être à concurrence de 25,6 millions EUR en 2009 et de 61,9 millions EUR en 2010. À cela s'ajoute une augmentation de la pension minimum de 0,5 % au 1^{er} août 2009 et un relèvement des autres pensions de 0,7 %. Le malus de pension sera également assoupli et les allocations familiales des indépendants seront augmentées.

Cette année aussi, le gouvernement a été particulièrement attentif, lors de la confection du budget, au budget des soins de santé, sans cependant perdre de vue la qualité des soins. En 2009, quelque 306 millions EUR seront versés dans le Fonds d'avenir des soins de santé. Les moyens nécessaires à cet effet ont été trouvés dans une série d'économies, notamment la réduction du prix des spécialités pharmaceutiques (1 % à

ceutische specialiteiten (1 % vanaf 1 mei 2009) en een besparing in de sector van de implantaten ter waarde van 39,4 miljoen EUR.

Door een aantal andere ingrepen wordt bijkomende beleidsruimte gecreëerd, die onder andere ingezet wordt voor een eerste fase van het Kankerplan, dat in 2010 en 2011 verder uitgevoerd wordt. In 2009 wordt voor het Kankerplan 161,7 miljoen EUR (op jaarbasis) en voor de verbetering van de situatie van de chronisch zieken 39,5 miljoen EUR uitgetrokken. Voor nieuwe initiatieven in de gezondheidszorg wordt door de regering 191,8 miljoen EUR uitgetrokken.

partir du 1^{er} mai 2009) et une économie dans le secteur des implants à concurrence de 39,4 millions EUR.

Une série d'autres mesures ont permis de dégager une marge de manœuvre supplémentaire, qui sera notamment utilisée pour financer une première phase du plan anti-cancer, dont la mise en œuvre sera poursuivie en 2010 et 2011. En 2009, le plan anti-cancer se voit octroyer un crédit de 161,7 millions EUR (sur base annuelle) et 39,5 millions EUR sont libérés pour améliorer la situation des malades chroniques. Un crédit de 191,8 millions EUR est dégagé par le gouvernement en faveur de nouvelles mesures dans le secteur des soins de santé.