

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Les instruments d'action publique dans le cadre des réformes du système des retraites en Belgique entre 2001 et 2019

Introductions, modifications et usages politiques

Auteur : Barnabé DONNAY

Promoteur : Jean-François HUSSON

Année académique 2018-2019

Master 60 en Sciences politiques, orientation générale

Les instruments d'action publique dans le cadre des réformes du système des retraites en Belgique entre 2001 et 2019

Introductions, modifications et usages politiques

Déclaration de déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce TFE a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au **Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses** et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Avant-propos

Aux moments de ces mots, je viens d'achever ce travail, fruit d'une année complémentaire de master assez intense. Ce mémoire vient donc couronner une année riche en découvertes et expériences.

Je souhaiterais donc remercier le professeur Jean-François Husson pour son soutien, sa disponibilité et ses conseils avisés dans la rédaction de ce travail. Travail qui n'aurait pas existé sans son cours de *Structures économiques de la Belgique* qui m'a fait découvrir les instruments d'action publique et leur rôle dans les politiques publiques.

Je souhaiterai également remercier ma famille et ma copine, qui m'ont soutenu durant l'ensemble de mon parcours académique sans défaillir. J'aimerais en particulier remercier ma maman qui a réalisé une relecture attentive de mon travail.

Merci, et bonne lecture.

Table des matières

Déclaration de déontologie	5
Avant-propos.....	7
Introduction.....	11
1. Les réformes des systèmes de pension : contexte	13
1.1. Typologie des systèmes de pension	13
1.2. Les différentes réformes des systèmes de pensions	14
1.3. La réforme des pensions en Belgique	17
2. Les instruments d'action publique : état de l'art.....	21
3. Hypothèses de recherche.....	31
4. Méthode de recherche	33
5. Opérationnalisation	35
6. Données.....	37
7. Analyse et résultats	41
7.1. Réformes et dépendance au sentier	41
7.2. Objectifs électoraux et instruments.....	50
8. Limites et pistes	55
Conclusion	57
Bibliographie.....	59

Introduction

Depuis plusieurs décennies, le problème du vieillissement des populations de pays du Monde entier (en particulier en Occident) devient de plus en plus pressant. Ce phénomène touche particulièrement le domaine des pensions. En effet, les systèmes occidentaux sont traditionnellement organisés tels que les actifs paient les pensions des retraités. Ce faisant, un nombre croissant de pensionnés et un nombre plus faible de travailleurs poussent les systèmes vers leurs limites, provoquant une crise des pensions. Le ratio de dépendance économique des personnes âgées¹ va ainsi augmenter drastiquement, selon l'*Ageing Report 2018* de la Commission européenne, de 43,1% en 2016 à 68,5% en 2070 dans l'Union européenne (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2017). Cette augmentation, combinée à d'autres phénomènes liés au marché du travail, va donc pousser à la baisse le benefit ratio², entraînant concrètement une baisse du niveau des pensions.

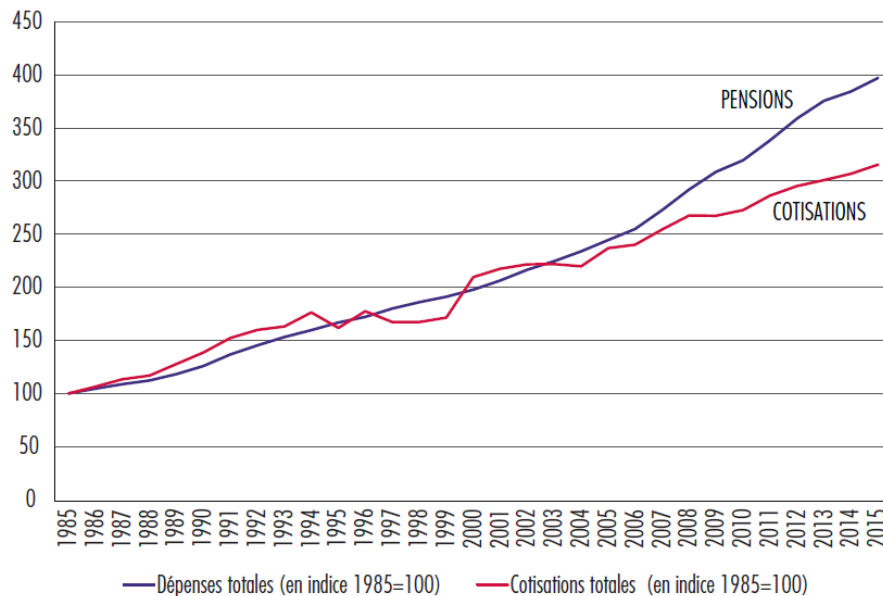
Pour répondre à cet enjeu majeur, de nombreux pays ont mis en place des réformes, parfois paramétriques, parfois structurelles. Ainsi, l'Italie en 1995, la Lettonie en 1996, la Suède et la Pologne en 1999 ont modifié leurs systèmes de pensions pour les rendre plus soutenables financièrement. Dans les années 2000, c'est l'Allemagne et la Slovaquie qui ont transformé profondément leurs systèmes, tandis que la Roumanie a passé le cap en 2007. Si ces pays ont opéré des réformes structurelles, certains pays comme la France ou la Belgique n'ont opéré que des réformes paramétriques. La France a toutefois tenté de développer elle aussi un système plutôt orienté vers la capitalisation (Palier, 2004).

En Belgique, des réformes ont lieu régulièrement, mais celles-ci restent paramétriques. Le système des pensions belges est devenu déficitaire en 2003, année où l'ensemble des cotisations de pension n'a plus suffi à couvrir l'ensemble des dépenses de pensions (Hindriks, Devolder, Schokkaert, & Vandenbroucke, 2017). Depuis 2013, des réformes structurelles sont enfin imaginées afin de résoudre cette crise des pensions, qui va devenir encore plus importante dans les années à venir.

¹ Ratio de dépendance économique = Nombre de personnes âgées de plus de 65 ans / Nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans

² Benefit ratio = Pension moyenne des retraités / Revenu moyen des actifs

Figure 1 : Évolution des dépenses de pension (retraite et survie) et des cotisations sociales (indice 100 = 1985) (Hindriks et al., 2017)



Toutes ces réformes ont pour but de rendre les systèmes des pensions aptes à faire face au défi du vieillissement de la population. Pour remplir ces objectifs, les gouvernements de ces différents pays ont mis en place ce que l'on peut appeler des instruments d'action publique (IAP). Ces instruments possèdent de multiples natures et leur analyse peut révéler des changements de politique publique qu'on ne perçoit pas à première vue. Ils possèdent des effets structurants, dont la nature est distincte des objectifs de la politique (Lascoumes & Le Galès, 2004). Ces instruments sont des traceurs de changement de l'action publique.

Dans ce travail, nous allons utiliser l'approche par les instruments afin d'étudier les réformes menées sur le système de pension en Belgique, afin de répondre à la question suivante : « Comment peut-on définir les réformes du système des retraites en Belgique entre 2001 et 2019 grâce à l'approche par les instruments ? ». Nous allons donc, d'une part, utiliser les instruments comme traceurs de changement tandis que, d'autre part, nous allons observer le choix des instruments par les acteurs politiques. Dans la première section, nous allons aborder des systèmes de pension européens et leurs réformes, avant d'aborder dans la deuxième section la littérature sur les instruments. Ensuite, nous allons présenter notre méthodologie, notre opérationnalisation et nos données. Enfin, nous présenterons nos résultats avant d'en tirer quelques limites, pistes et conclusions.

1. Les réformes des systèmes de pension : contexte

1.1. Typologie des systèmes de pension

Avant d'aborder les différentes réformes des pensions qui ont été opérées en Europe, nous allons présenter une typologie des systèmes de pension.

Le financement des systèmes de pension peut être de deux types : soit par répartition, soit par capitalisation. Un système de pension par répartition (PAYG – pay-as-you-go) signifie que le système de financement est tel que les générations actives payent des cotisations sur leur revenu, ces dernières venant payer les pensions des retraités. Le système de pension par capitalisation est individuel, puisqu'il signifie que chaque individu cotise personnellement pour sa pension en accumulant un capital au travers de cotisations. Ce capital est revalorisé avec un taux de retour. Il est finalement converti sous la forme d'une rente viagère lors de la retraite.

Une deuxième différence entre systèmes de pension réside dans la flexibilité de ce système et le risque que cela implique pour l'individu concerné. En effet, plusieurs paramètres peuvent être modifiés pour rendre le système de pension soutenable. Ainsi, un système de pension peut être à prestations définies (DB – Defined Benefit) ou à cotisations définies (DC – Defined Contributions). Dans le premier système, les affiliés auront une pension sur base des revenus qu'ils ont obtenus durant leur carrière, de façon fixe. Le financement et les risques liés à celui-ci reposent donc entièrement sur la population active. S'il y a une défaillance du système, les pensionnés sont protégés tandis que les actifs vont devoir supporter toute cette défaillance. Dans le second système, c'est l'inverse : ce sont les pensionnés qui supportent toute défaillance du système de pensions. Les travailleurs, quant à eux, cotisent pendant leur carrière et ils obtiennent une pension issue de la conversion en rente viagère. Elle dépend donc des montants de cotisations.

De manière générale, un système par répartition se fera par prestations définies tandis qu'un système par capitalisation se fera par cotisations définies. Le système par cotisations définies peut prendre une forme particulière, à savoir celle des cotisations notionnelles définies (NDC – Notional Defined Contributions). Cette forme NDC permet d'utiliser les cotisations définies dans un système par répartition, comme expliqué par Börsch-Supan (2003). Dans ce système, les cotisations sont fixes et sont

déposées sur un compte notionnel, soit « fictif ». De cette façon, les cotisations sont capitalisées sur un compte individuel mais servent également à payer les pensions des personnes retraitées. L'argent n'est donc investi que de façon fictive, le taux de retour du capital accumulé est interne au compte notionnel et suit les évolutions de l'économie, et ce à l'opposé des systèmes à cotisations financières définies (FDC – Funded/Financial Defined Contributions) où le taux de retour suit l'évolution des marchés (Holzmann & Palmer, 2006). Le capital accumulé est donc, en suivant la logique, indexé puis converti en rente viagère selon des règles actuarielles.

Les deux méthodes ci-dessus impliquent que l'une ou l'autre génération doit supporter entièrement les risques inhérents au système de pension. Toutefois, il existe une méthode, appelée la Règle de Musgrave, qui permet de répartir ce risque entre les générations. Lorsque la règle est respectée, l'adaptation du système de pension se fait autour de quatre variables qui s'ajustent afin de respecter un double objectif de soutenabilité financière et sociale (Hindriks et al., 2017; Schokkaert, Devolder, Hindriks, & Vandenbroucke, 2017) : la durée de carrière de référence, le taux de cotisation, le taux de remplacement cible et un coefficient de soutenabilité. Les systèmes DC et DB sont en réalité des cas extrêmes de la Règle de Musgrave. Ainsi, par exemple, lors de chocs démographiques dans un système à cotisations définies, une augmentation du ratio de dépendance des aînés va entraîner une baisse du ratio de Musgrave afin de maintenir le taux de cotisation, ce qui va entraîner une baisse du niveau de la prestation de pension.

Les réformes européennes dont nous avons parlé précédemment ont pratiquement toutes mis en place des systèmes NDC, à part l'Allemagne qui a réformé son système à points de façon profonde, en instaurant un mécanisme d'ajustement automatique. Les systèmes NDC ont su prouver leurs capacités à faire face à des crises, comme la crise financière de 2008. Toutefois, Holzmann et Palmer (2012) estiment qu'ils sont perfectibles, d'autant plus qu'ils ont tendance à baisser le niveau des pensions afin d'assurer la soutenabilité du système.

1.2. Les différentes réformes des systèmes de pensions

Un premier pays à avoir entamé des réformes profondes de son système de pensions est la Suède. Dès 1992, elle a mis en place un groupe d'experts, avant de voter la première législation en 1994. La mise en place a commencé en 1995 pour se terminer en 1999, avant un dernier ajout fondamental en 2001 (Könberg, Palmer, &

Sundén, 2006). Cette réforme a été profonde et menée à bien grâce au soutien quasi total du Parlement, à hauteur de 80% de ses députés, facteur essentiel de cette réussite (Palmer, 2000). Le système des pensions suédois est passé d'un système à cotisations définies renforcé par une pension complémentaire par répartition à un système au premier pilier composé de deux éléments : une pension NDC et une pension FDC, tandis que les deuxième et troisième piliers qui existaient précédemment ont été maintenus, mais pas avec la même importance (Könberg et al., 2006). L'âge minimum de la retraite (il n'y a pas d'âge légal de retraite) va quant à lui augmenter petit à petit depuis 61 ans à 64 ans en 2026 (Hivert, 2018). En même temps qu'une nouvelle structure, le système suédois a été doté d'un système informatif et incitatif, l'enveloppe orange. Cette dernière annonce à toute personne âgée de plus de 26 ans le montant actuel de sa pension future. De cette façon, un individu peut prendre les meilleures décisions de carrière. Cette pension est calculée en prenant le solde du compte notionnel divisé par un coefficient de conversion actuariel basé sur l'espérance de vie (Settergren, 2004).

Un deuxième pays ayant opéré une réforme est la Lettonie. Tavits (2003) estime que son pays a été utilisé comme laboratoire par la Suède, puisque la réforme est passée en 1994 et que le groupe d'experts suédois a aidé à son élaboration. La réforme est entrée en vigueur en 1996 et le système a été mis en place pour l'ensemble de la population via des mesures de conversion, ce qui en a fait le premier système NDC complètement mis en place (Chłóń-Domińczak, Franco, & Palmer, 2012). Le système NDC a donc remplacé un ancien système par répartition à prestations définies, dont le montant de pension était issu d'un calcul sur les revenus de la carrière. Une composante FDC a été mise en place comme complément en 2001 (Palmer, Stabina, Svensson, & Vanovska, 2006).

L'Italie a vu son système par répartition à prestations définies être réformé en trois étapes. La réforme Amato en 1992 a consisté dans un ensemble de réformes paramétriques dont la plus importante est le rehaussement des conditions d'âge de la pension (Franco & Sartor, 2006). La réforme Dini en 1995 a quant à elle transformé le système à prestations définies en cotisations notionnelles définies par une conversion des droits acquis, grâce à divers coefficients. Des ajustements ont dû avoir lieu jusqu'en 2011 afin de rendre le système clair et efficace, lors de la réforme Fornero (Chłóń-Domińczak et al., 2012).

La Pologne a suivi les pays précédents dans la manière de réformer son système de pensions. Ainsi, en 1999, le système par prestations définies est devenu un système à cotisations notionnelles définies, avec pour objectif de stabiliser la part du PIB transférée d'une génération à une autre. Une deuxième composante a été ajoutée au système NDC sous la forme de cotisations financières définies (Góra, 2003). Cette réforme a été possible grâce à un support massif des Polonais, l'idée de lier cotisations et prestations de pension les séduisant (Chłoń-Domińczak & Góra, 2006). Comme la Lettonie ou l'Italie, la Pologne a décidé de convertir les droits acquis en un nouveau capital, qui sera converti par un coefficient actuariel lors de la retraite de chaque individu (Chłoń-Domińczak & Góra, 2006).

Un dernier pays à avoir mené des réformes profondes est l'Allemagne. Ces réformes n'ont pas modifié la structure même du système allemand, mais ont rapproché le système à prestations définies du système de cotisations notionnelles définies (Wilke, 2008). Depuis 1953, le système allemand était un système de pension à points. Celui-ci consiste en l'accumulation de points sur un compte personnel en comparant le revenu professionnel d'un individu au revenu professionnel moyen dans l'économie. Lors de la retraite, ce compte-points est converti à l'aide d'une valeur du point basée sur l'évolution du salaire brut moyen de tous les travailleurs (Börsch-Supan & Reil-Held, 2003). En 1992, une première réforme est venue modifier l'indexation des pensions, tandis que des ajustements actuariels ont été introduits afin de limiter les départs anticipés à la retraite (Börsch-Supan & Wilke, 2006). La réforme de Riester, en 2001, a quant à elle introduit de nouveaux piliers dans le système de pensions allemand. L'indexation des pensions a été modifiée à nouveau, un facteur d'ajustement a été introduit afin de refléter l'évolution du taux de cotisation pour les pensions ainsi qu'un facteur transitoire dont le but était de favoriser l'émergence des piliers complémentaires privés (Legros, 2006). La réforme de Rürup en 2004 a essayé de corriger celle de 2001, avec une augmentation de l'âge normal de retraite et une modification supplémentaire de l'indexation des pensions, en la liant avec un facteur de soutenabilité lié au taux de dépendance des personnes âgées. L'introduction de ce facteur de soutenabilité a été fondamental dans le rapprochement entre le système DB et un système NDC (Börsch-Supan & Wilke, 2006).

Avec les quelques exemples ci-dessus, nous pouvons constater que les réformes des systèmes de retraites ont été omniprésents dans les politiques

gouvernementales européennes. D'après l'*Ageing Report 2018*, le nombre de mesures importantes concernant les pensions a principalement augmenté à partir des années 2000, surtout après la crise de 2009. Les mesures les plus mises en place par les États membres sont des modifications des conditions d'accessibilité à la retraite, la modification de la formule de calcul de la pension et la modification des taux de cotisation et du niveau des taxes.

1.3. La réforme des pensions en Belgique

La Belgique a opéré de nombreuses réformes de son système de pensions depuis les années 90. Toutefois, ces réformes n'ont jamais été structurelles et se sont contentées d'être paramétriques, en modifiant les critères d'âge, de carrière ou des éléments de calcul de la pension (Commission de réforme des pensions 2020-2040, 2014d). En 2001, suite au Pacte de Stockholm, la Belgique crée un triptyque : le Fonds de vieillissement, le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) et une note sur le vieillissement (Denil, Frogneux, & Saintrain, 2019). Le but de ce fonds est d'absorber les surplus budgétaires prévus par le Bureau fédéral du Plan, afin de préfinancer les futures pensions de la génération des *papy-boomers*³. Rapidement, les conditions économiques défavorables n'ont pas permis de surplus budgétaires, comme à la suite de la crise de 2008. Ainsi, le Fonds de vieillissement a été supprimé en 2016, allouant à l'État 22,3 milliards d'euros (soit 5,3% du PIB, ce qui est très peu face à la dette implicite du vieillissement estimée à 200% du PIB) (Denil et al., 2019).

Un nouveau triptyque est instauré en 2015 (Denil et al., 2019) : un Comité national des pensions (CNP), un Centre d'expertise et le Conseil académique des pensions. Le premier est un organe consultatif de concertation tripartite⁴, dont le rôle est de régler les arbitrages sociaux liés aux propositions de réforme des pensions. Le second est chargé de fournir des avis d'expertise aux CNP et au Conseil académique. Ce dernier est issu de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, mise en place en 2014, qui a élaboré un rapport afin de doter la Belgique d'un « *contrat social performant et fiable* » (Commission de réforme des pensions 2020-2040, 2014d). La proposition faite dans leur rapport est l'instauration du système de pensions à points.

³ Les *papy-boomers* sont la génération née lors du baby-boom après la deuxième Guerre Mondiale. Ils vont prendre leur pension entre 2006 et 2025 principalement. Cette génération est bien plus nombreuse que les suivantes, ce qui crée le déséquilibre au niveau du ratio de dépendance des aînés.

⁴ Le CNP rassemble les représentants syndicaux (CGSLB, CSC/ACV, FGVB), les représentants patronaux (FEB, Unizo, UCM) et les représentants du gouvernement fédéral (via des représentants des cabinets des ministres concernés)

Ce nouveau triptyque est le symbole, d'après Denil et al. (2019), du changement de la stratégie belge face à l'enjeu du vieillissement, basée désormais sur la réforme du marché du travail et du système des pensions.

Malgré les réformes – similaires – menées au cours des dernières législatures, l'âge moyen de retraite de la Belgique serait un des plus faibles en 2060, aux alentours de 62 ans tant pour les hommes que pour les femmes. L'*Ageing Report 2018* montre que les réformes menées jusqu'en 2016 vont augmenter le taux de participation des travailleurs âgés (65-74 ans) en Belgique à l'horizon 2070, en restant toutefois un des pires pays européens dans cette catégorie.

Ainsi, une étude du Bureau du Plan belge datant de 2018 montre que le ratio de dépendance des personnes âgées⁵ va doubler entre 2017 et 2070, le coefficient de dépendance démographique⁶ faisant de même tandis que le coefficient de dépendance socio-économique⁷ ne devrait augmenter que de 25% sur la même période (Comité d'Etude sur le Vieillissement, 2018). Ces prédictions sont toutefois à prendre avec précaution au regard de certaines hypothèses employées, principalement celle de translation⁸ (Hindriks, De Vos, & Van de Cloot, 2015). Ces prédictions montrent une augmentation importante des coûts du vieillissement d'ici 2070, quelles que soient les différentes variantes selon certaines hypothèses employées. Le scénario de référence montre ainsi une augmentation des dépenses de pension de 1,7 points de pourcentage du PIB entre 2017 et 2070, avec une forte augmentation jusqu'en 2040, une baisse s'ensuivant jusqu'en 2070 (CEV, 2018). Cette hausse est principalement due au régime des salariés dont la hausse est de 1 point de pourcentage du PIB, contre 0,3 et 0,5 pour respectivement le régime des indépendants et le secteur public.

Depuis le début des années 2000, les gouvernements qui se sont succédé ont été tantôt de gauche, tantôt de droite. Malgré l'opposition idéologique de façade, il semble que les instruments mis en place sont similaires et dans la continuité de ce qui avait été précédemment mis en place, à savoir que les principales mesures prises ont concerné des modifications des conditions d'admission à la retraite (European

⁵ *Old-age dependency ratio* = (personnes au-dessus de 65 ans) / (personnes actives entre 16 et 64 ans)

⁶ Coefficient de dépendance démographique = (population 67-110) / (population 18-66)

⁷ Coefficient de dépendance socio-économique = (nombre de bénéficiaires d'une pension) / (nombre de travailleurs)

⁸ Cette hypothèse considère que, lorsqu'une loi repousse, par exemple, de deux ans l'âge légal de la pension, les travailleurs repoussent leur retraite de deux ans. Les études empiriques ne vont pas dans ce sens, et font la distinction entre transitions progressive et immédiate, qui n'ont pas le même effet. La première a un effet très faible sur l'âge reporté de la retraite, tandis que l'autre est bien plus significative.

Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2017). Une nouveauté dans le spectre des pensions belges est l'introduction, pour 2025, d'un système de pensions à points qui serait commun aux trois régimes (Denil et al., 2019). Cette réforme n'a pas eu lieu sous le gouvernement Michel I malgré de nombreux travaux sur le sujet. Son avenir est donc dépendant de la volonté du prochain gouvernement issu des élections de mai 2019. Au vu de ces éléments, il nous semble donc intéressant d'aborder la question des réformes des pensions en Belgique sous le prisme de l'instrumentation de l'action publique et de ses instruments que nous définissons dans la section suivante.

2. Les instruments d'action publique : état de l'art

Les instruments sont étudiés depuis plus de 35 ans, principalement outre-Atlantique et outre-Manche. Des ouvrages de référence comme celui de Christopher Hood (1983), *The Tools of Government*, ont été écrits afin de combler le fossé, grâce aux instruments, entre *politics* et *policies*. Toutefois, selon Hood, son ouvrage peut être considéré comme obsolète sur certains points (comme la place devenue centrale de la technologie) sans toutefois perdre son intérêt au niveau de la méthode analytique (Hood, 2007).

Ainsi, Hood considère l'instrumentation de l'action publique selon trois approches principales (Lascoumes & Simard, 2011) : l'instrumentation comme outil politique, la diversification constante des instruments et les problèmes de coordination qui en résultent ainsi que les instruments comme institutions sociologiques.

La première met le processus de sélection des instruments au cœur de l'analyse. Il est considéré comme significatif de l'objectif de la politique publique. Cette approche se base donc sur l'idéologie, sur l'activité politique et sur la culture pour définir et comprendre le choix des instruments (Hood, 2007). Ces choix s'opèrent à plusieurs niveaux (Lascoumes & Simard, 2011) : le niveau macroscopique (i.e. les organisations internationales, les traités internationaux et autres), le niveau méso-scopique (i.e. les facteurs institutionnels liés à l'histoire du pays considéré) et le niveau microscopique (i.e. les choix individuels et les préférences personnelles).

La deuxième approche considère la frénésie de typologies et les aborde selon cinq axes de critères. Hood a alors développé lui-même sa typologie : les instruments de prélèvement des informations sur le social et les instruments qui cherchent à orienter le comportement ; les moyens de mise en œuvre disponibles de l'Etat. Ces instruments concernent tant des individus que des groupes. Hood (2007) va plus loin en considérant, dans cette approche, que les organisations peuvent, elles aussi, être des instruments disponibles pour accorder des services publics.

La troisième et dernière approche est sous-tendue par deux dynamiques (Lascoumes & Simard, 2011) : la construction et l'adaptation des instruments dans les dispositifs sectoriels de l'action publique, ainsi que l'appropriation, par les acteurs, des différents types d'effets qui découlent de cette construction et de cette adaptation

sur les réseaux d'acteurs concernés et sur les enjeux régulés par les instruments par effet retour.

Récemment, des auteurs ont abordé des nouveaux instruments, principalement présents dans les nouveaux modes de gouvernance de l'Union européenne, en se basant sur de nouvelles typologies et sur des études de cas approfondies (Jordan, Wurzel, & Zito, 2005; Jordan, Wurzel, Zito, & Brückner, 2003; Wurzel, Zito, & Jordan, 2013). D'après Hood (2007), les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès en 2004 permettent de poursuivre ses approches en considérant les instruments comme institutions sociologiques et en regardant la façon dont les instruments acquièrent leur vie propre. Dans ce travail, nous allons donc nous baser sur la vision de l'instrumentation de l'action publique telle que définie par Lascoumes et Le Galès (2004, 2007).

Pour eux, **l'instrumentation de l'action publique** est « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* » (Lascoumes & Le Galès, 2004). L'instrumentation permet donc la compréhension de la gouvernance moderne (Lascoumes & Le Galès, 2007). Le but de cette instrumentation est de se distancier d'une perspective fonctionnaliste des politiques publiques, en prenant en compte des éléments internes aux instruments, comme les valeurs qu'ils véhiculent.

Dès lors, les **instruments** sont « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* » (Lascoumes & Le Galès, 2004). Il est donc important de prendre en compte les trois niveaux d'observation de l'action publique : instrument, technique et outil. Le premier est une institution sociale (dans le sens sociologique d'institution, à savoir un ensemble de règles et de procédures gouvernant le comportement et les relations entre acteurs et organisations), le deuxième est la concrétisation de l'opérationnalisation de l'instrument (nomenclature statistique, type de graphique, type de loi ou de décret, etc.) tandis que le troisième est un micro-dispositif au sein d'une technique (catégorie statistique, échelle d'une carte, présence ou absence de sanction, etc.).

L'instrumentation permet ainsi de définir les relations entre la société politique, soit l'exécutif administratif, et la société civile, soit les sujets administrés,

par des outils et des intermédiaires rassemblant des composantes techniques, comme la mesure, le calcul, le droit ou la procédure, et sociales, comme la représentation ou le symbole (Lascoumes & Le Galès, 2004, 2007). L'instrumentation de l'action publique comprend donc des obligations, des rapports financiers et des techniques de connaissance des populations, à savoir des observations statistiques (Lascoumes & Le Galès, 2004). Les instruments sont une théorisation de la relation entre gouvernants et gouvernés, où chaque instrument est un condensé des connaissances sur le contrôle social et la façon d'exercer celui-ci (Lascoumes & Le Galès, 2007). Ces instruments permettent de saisir l'action publique dans sa matérialité, ils servent à la fois de variable indépendante et explicative de l'action publique (Lascoumes & Simard, 2011).

Pour Lascoumes et Le Galès (2004), les instruments sont uniques et génériques. Ainsi, on ne sait pas dissocier les propriétés des finalités qui sont attribuées à chaque instrument, porteur de sa propre histoire. Ces instruments sont génériques par leur vocation à s'appliquer à différentes thématiques politiques. Les instruments ne sont donc pas des outils neutres, ils produisent des effets spécifiques et indépendants des objectifs poursuivis, et ce, en plus de structurer l'action publique selon leur propre logique (Lascoumes et Le Galès, 2007). Selon eux, l'instrumentation de l'action publique doit être observée d'une part en observant les effets issus de l'utilisation d'un instrument dans leur autonomie relative, et d'autre part en s'intéressant à leurs effets politiques au niveau de la structuration des relations de pouvoir par l'utilisation de l'instrument. Cela permet de comprendre la manière dont l'Etat va gouverner grâce aux instruments, tant en développant des nouvelles recettes dépolitisées de la nouvelle gouvernance qu'en renforçant les mécanismes puissants de contrôle et d'orientation des comportements.

Ces auteurs considèrent dès lors les **catégories** suivantes d'instruments : les instruments législatifs et réglementaires, les instruments économiques et fiscaux, les instruments conventionnels et incitatifs, les instruments informatifs et communicationnels et enfin les instruments sous la forme de normes et de standards *best practices* (Lascoumes & Le Galès, 2004, 2007).

Les instruments législatifs et réglementaires remplissent trois fonctions (Lascoumes & Le Galès, 2007) : une fonction symbolique (ils représentent les attributs de la légitimité du pouvoir) ; une fonction axiologique (ils exposent les intérêts et les

valeurs protégés par l'Etat) ; une fonction pragmatique (ils dirigent les comportements sociaux et l'organisation de la supervision de ceux-ci). Ces différentes fonctions sont remplies de façon variable par les instruments.

Tableau 1: Typologie des instruments d'action publique (Halpern & Le Galès, 2011)

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective, efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilité des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustements au sein de la société civile, mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Selon Lascoumes et Le Galès (2007), les instruments économiques et fiscaux tirent leur force de la légitimité installée par les lois et les règlements. Ces instruments s'attardent sur l'efficacité économique et sociale d'une politique publique. Les instruments économiques et fiscaux sont des outils et des techniques monétaires dont l'objectif est soit de lever des ressources afin de les redistribuer (via des taxes par exemple), soit de diriger le comportement des acteurs (via des subsides ou des déductions fiscales par exemple). De plus, ces instruments permettent de saisir des concepts particuliers aux États via les différents types de taxation ou grâce aux techniques comme la réduction du déficit ou les indicateurs de convergence de l'Union européenne.

Les trois types suivants d'instruments sont associés aux *new public policies instruments*, moins interventionnistes que ceux que nous venons d'expliquer. Il s'agit ici d'une vision plus libérale de l'action publique, dans la veine du *New Public Management*. La nature de ces instruments essaie de rompre avec les codes du *command and control* traditionnel et de plutôt renouveler leur légitimité en utilisant la communication et la consultation. Pour Lascoumes et Le Galès (2007), il s'agit par exemple de « gouverner par contrat », de donner une voix à la démocratie de l'opinion

ou encore d'organiser les relations de pouvoir spécifiques entre acteurs économiques et les organisations non gouvernementales (comme les associations écologistes, etc.).

Les instruments, au vu de leur composition, permettent ainsi de servir de révélateurs des transformations de l'action publique, sans avoir un quelconque lien avec les buts ou les principes de la réforme dont ces instruments font partie. Cela peut s'expliquer, selon Lascoumes et Le Galès, par le fait qu'il est plus simple pour les responsables politiques de se mettre d'accord sur les moyens que sur les objectifs d'une politique publique à mener. Le nouveau management public (NPM) aurait donc utilisé les instruments afin de former un consensus entre acteurs politiques en dépolitisant certaines thématiques au nom de l'utilisation d'instruments modernes et neutres (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Lascoumes et Le Galès (2004) se posent deux questions. Premièrement, quelle est la relation entre un IAP (ou un groupe d'IAP) et la politique ? Cette question aborde la portée idéologique et le lien de l'instrument avec le courant de politique publique. L'idée est donc de voir si l'instrument s'adapte à une conjoncture politique ou s'il est connoté politiquement. Deuxièmement, quelle est la relation entre le choix des IAP et le choix des politiques publiques ? Cette question aborde le rôle des instruments dans le choix de politiques publiques et leurs caractéristiques. Cette considération les place comme traceurs et comme analyseurs de changements, comme va le montrer Palier dans le cadre des fonds de pension dans la réforme des retraites en France (Palier, 2004, 2007). Lascoumes et Le Galès considèrent donc l'instrument comme révélateur des intentions politiques et comme producteur d'effets propres.

La perspective fonctionnaliste a été la perspective la plus utilisée pour étudier les instruments, considérant que :

- L'action publique est pensée de façon pragmatique uniquement ;
- Les instruments sont naturels et à disposition, de façon la plus adéquate aux enjeux auxquels faire face ;
- Les instruments ne peuvent être évalués qu'au niveau de leur efficacité ;
- La recherche d'instruments nouveaux doit être faite au nom de l'efficacité.

Cette vision est contestée par Lascoumes et Le Galès, puisque, selon eux, les instruments ne sont pas neutres et simplement une technique, mais qu'ils ont des effets spécifiques et indépendants. Ceux-ci sont au nombre de trois (Lascoumes & Le Galès,

2004; Lascoumes & Simard, 2011) : les effets d'inertie (soit la résistance à des pressions extérieures), la production d'une représentation spécifique de l'enjeu traité (soit un effet cognitif direct), la problématisation particulière de l'enjeu traité (via la hiérarchisation des variables). Ces éléments sont centraux à l'approche de l'instrumentation par la sociologie politique.

Comme nous l'avons vu plus haut, la vision de Lascoumes et Le Galès est une théorie particulière de l'instrumentation. La plupart des études récentes concernant les instruments concernent la politique environnementale de l'Union européenne. Ces études s'intéressent à l'émergence des *new environmental policy instruments (NEPI)*, dont le but a été d'améliorer l'information ou encore pour utiliser des incitations pour transformer le marché, dans le cadre du *New Public Management* (Jordan et al., 2003). L'étude de Jordan et al. (2003) essaye de mesurer l'influence de l'Union européenne sur l'élaboration des nouveaux instruments d'action publique. Pour cela, ils étudient trois types d'instruments différents du point de vue de la coercivité : les éco-labels, les accords volontaires et les éco-taxes. Ils ont ainsi trouvé que les instruments traditionnels *command and control* n'ont pas été remplacés par les NEPI. Les résultats montrent également que l'adoption de NEPI plus coercitifs comme les éco-taxes ne sont pas adoptés en UE à cause de la souveraineté de chaque État et de leurs intérêts nationaux. Ce sont donc les NEPI les plus flexibles qui ont été utilisés. Il n'y a donc pas eu, selon eux, de révolution dans l'utilisation des instruments comme on pourrait le croire de prime abord.

La question de la différence entre gouvernement et gouvernance peut être abordée selon ces NEPI, comme Jordan et al. (2005) l'abordent dans une autre étude sur la politique environnementale de l'UE. Ils ont donc observé l'évolution des NEPI, considérés comme indicateurs de la gouvernance, au sein de sept États membres de l'UE et en Australie. Ces pays diffèrent tant au niveau des traditions gouvernementales et de gouvernance qu'au niveau de leur taille et de leurs préférences pour certains instruments. Ils ont trouvé que les instruments sont loin d'être utilisés de façon uniforme à travers l'UE mais qu'une tendance globale est l'augmentation de l'utilisation des NEPI à travers l'UE. Ils évaluent cependant que l'UE, bien que très active en termes de nouvelles politiques gouvernementales, n'influence que de façon très marginale la politique nationale de ses États-membres.

De la même façon, Kassim et Le Galès (2010) ont abordé cette question de la gouvernance en considérant l'approche des instruments comme définie par Lascoumes et Le Galès (2004). Pour eux, les instruments utilisés dans l'UE sont empruntés à des États membres ou à des organisations internationales, comme cela est supporté par le travail de Halpern (2010). De plus, les instruments étant créés distinctement des objectifs fixés par une politique, le choix de ces instruments n'est donc pas lié à ces objectifs. Le principal rôle des instruments, selon Kassim et Le Galès (2010) est donc de façonner les discours de l'UE et, par la même occasion, de redistribuer le pouvoir depuis Bruxelles vers les différentes capitales nationales.

Halpern (2010) obtient les mêmes résultats mais va plus loin en mettant en évidence trois formes d'instrumentation à l'œuvre dans l'UE : une combinaison d'instruments de régulation et de standards contribuant à l'émergence et l'institutionnalisation d'un système en deux temps d'acteurs et d'intérêts ; une combinaison d'instruments de régulation avec des instruments économiques, informationnels et incitatifs ; une combinaison d'instruments informationnels et basés sur des accords, afin de réguler les nouvelles activités et les comportements. Elle explique donc que, si les NEPI ne remplacent pas les anciens instruments, ces différents types d'instruments, anciens et nouveaux, sont combinés afin de donner lieu à des instrumentations tout à fait originales.

Halpern et Le Galès (2011) ont réitéré l'étude en tentant de voir si une action publique européenne autonome pouvait exister sans des instruments développés par l'UE elle-même. Pour ce faire, ils ont observé les politiques européennes environnementales et urbaines entre 1972 et 2006. Les résultats sont similaires à ceux que nous avons vu plus tôt, puisque les instruments dégagent des effets propres structurants à long terme, que l'innovation est plutôt liée à la combinaison d'instruments qu'au remplacement des anciens instruments par les nouveaux. Halpern et Le Galès (2011) mettent en évidence une priorité systématique accordée aux nouveaux instruments, priorité qui n'est pas justifiée puisque les résultats montrent que leur effet à long terme sur la politique européenne est plutôt limité. En comparant les deux secteurs, les auteurs montrent que l'instrumentation est une variable essentielle dans l'institutionnalisation du secteur considéré. Nous avons pu constater que les différentes études ont montré que l'UE empruntait ses instruments aux États

membres et aux organisations internationales, ce qui signifie qu'il semble difficile pour l'UE de développer une action publique autonome.

Würzel et al. (2013) ont quant à eux essayé de comprendre le passage du gouvernement à la gouvernance en observant les instruments doux d'action publique. Les auteurs observent la politique environnementale allemande et trouvent que les accords volontaires sont les NEPI les plus utilisés, marquant clairement un glissement depuis le gouvernement vers la gouvernance. Toutefois, ces accords volontaires ont été adoptés dans l'ombre des lois et de la hiérarchie. Ils ont également pris en compte l'origine politique de l'instrument. Ils ont ainsi pu observer que la tendance politique influençait l'utilisation des instruments : d'une part, les partis du centre et de droite ont utilisé largement les accords volontaires dans le but d'augmenter la concurrence sur le marché unique européen ; d'autre part, les partis de centre-gauche et écologistes ont quant à eux peu utilisé ces instruments doux.

Si des études sur les politiques environnementales dans l'UE ont été largement réalisées, certains auteurs se sont attardés sur des études sur les pensions et les instruments, sujet de ce travail. Celles-ci mettent en lien la réforme des systèmes de retraite et l'utilisation des instruments.

Ainsi, Palier (2004) a étudié la réforme du système français des retraites. Cette réforme a été opérée en plusieurs étapes afin d'insérer une composante par capitalisation dans le système français. En effet, dans le contexte des années 90, comme nous l'avons vu dans la première section, les dépenses de pension augmentaient graduellement tandis que les systèmes par répartition garantissaient des prestations de pension assez élevées, comme en Allemagne, en Italie ou encore en Belgique. Toutefois, la réforme des politiques de retraite entre à ce moment dans une quatrième phase : celle de la réduction des dépenses publiques. La réforme du système des retraites français est donc compliquée car la France est prise à cette époque dans un phénomène de *path dependence*.

Palier détaille quatre phases qui permettent de sortir de cette spirale (Palier, 2004, 2007) : la construction d'un diagnostic des problèmes, l'élaboration des solutions, l'adoption des mesures de réforme et leur mise en œuvre. La première étape consiste en l'invalidation de la qualité des instruments du passé, ici le système par répartition. Cela a été prouvé grâce à des chiffres démographiques fournis par de grandes organisations internationales. La deuxième étape consiste à introduire des

instruments qui vont éviter de répéter les erreurs du passé au lieu de réellement résoudre les problèmes. Dans ce cas-ci, il a été mis en évidence que la capitalisation n'est pas soumise à la pression démographique, ce qui la rend favorable à la croissance économique, tandis qu'elle permet de stimuler les investissements nationaux via les fonds de pension français. La troisième étape voit des avis contradictoires et ambigus atteindre un consensus. Des acteurs aux opinions et intérêts divers vont finir par soutenir un même instrument. Enfin, la quatrième étape consiste à introduire les différentes nouveautés non pas en bloc, mais marginalement, de sorte qu'elles rentrent petit à petit au sein du système et y développent une nouvelle logique.

Dans le cas français, des premières déclarations et des premiers petits éléments techniques ont donc permis de faire de la place dans le système par répartition pour une dose de capitalisation toujours plus importante. Palier décrit ce phénomène comme un mécanisme de vases communicants, qui commence par une baisse du niveau de remplacement offert par les retraites, ce qui laisse de l'espace à un nouveau système par capitalisation, qui une fois en place s'étend petit à petit.

Jensen et al. (2018) ont quant à eux abordé l'utilisation des instruments dans les réformes des pensions sous un autre angle. Ils ont cherché à savoir quel instrument était utilisé dans quel type de réforme. Ils ont étudié des réformes des systèmes de pension (ainsi que des règles du marché du travail) entre 1974 et 2014 dans plusieurs pays européens (Allemagne, Danemark, Angleterre et Finlande). Ils ont mis en évidence une utilisation différente des instruments : lorsqu'une politique visait à augmenter les montants des pensions, alors les différents pays ont utilisé des réformes visibles pour le grand public ; en revanche, une fois qu'il s'agissait de baisser les montants des retraites, les instruments utilisés ont plutôt été invisibles. Ces instruments invisibles sont par exemple le mécanisme d'indexation des pensions, un changement dans l'évaluation de la base contribuable ou encore une modification des règles de qualification.

Ils ont cependant trouvé une différence entre des systèmes assurantiels, comme l'Allemagne ou la Finlande, et les autres. En effet, ils disposent de plus de leviers, comme la période de cotisation ou les revenus concernés, afin de réformer le système et recourent donc moins à des instruments invisibles.

Nous avons donc pu comprendre plusieurs éléments. D'abord, les instruments ont un rôle fondamental dans la mise en place des politiques publiques et dans

l'atteinte des objectifs portés par celles-ci. Ensuite, les effets propres induits par les instruments sont structurants à long terme de l'action publique. Puis, les différentes études présentées montrent clairement que les instruments sont influencés par la politique et que leur nature implique des changements sociétaux. Enfin, la nature des instruments permet aux politiciens de faire passer des réformes à l'insu des citoyens afin d'éviter dans le futur des conséquences électorales défavorables. Au vu de ces éléments, il semble donc clair que l'étude des instruments est intéressante afin de bien saisir tous les aspects des politiques publiques.

3. Hypothèses de recherche

Dans les sections précédentes, nous avons constaté que le système de retraites belge a été réformé à plusieurs reprises dans le passé, sans toutefois opérer une réforme structurelle. Nous avons également abordé la façon dont les instruments sont utilisés et conçus ainsi que l'importance des effets propres qu'ils dégagent. Nous savons donc que les instruments sont conçus indépendamment de la politique envisagée et sont plutôt génériques que spécifiques à un enjeu (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Kassim et Le Galès, 2010). Si les instruments sont génériques, leur utilisation n'est pas la même à travers l'Europe (Jordan et al., 2005). De plus, les instruments sont élaborés comme une amélioration des instruments passés plutôt que comme une solution au problème considéré (Palier, 2004). Il n'y a toutefois pas de rupture, les instrumentations nouvelles étant des combinaisons de nouveaux et d'anciens instruments, plutôt qu'une utilisation d'instruments tout à fait neufs (Halpern, 2010 ; Halpern et Le Galès, 2010). Ces nouveaux instruments sont d'ailleurs peu souvent de nouvelles inventions et sont plutôt des emprunts à d'autres pays ou à des organisations internationales (Jordan et al., 2003 ; Kassim et Le Galès, 2010 ; Halpern, 2010 ; Halpern et Le Galès, 2011). Les instruments sont élaborés selon des idéologies politiques (Lascoumes et Le Galès, 2004) mais sont surtout utilisés différemment en fonction de la couleur politique des gouvernements (Würzel et al., 2013). Enfin, lorsqu'on aborde les réformes des systèmes de retraites, d'une part, les anciens instruments doivent notamment être décrédibilisés avant que de nouveaux prennent leur place, ce qui nécessite un travail de sape, première des quatre étapes nécessaires pour sortir du phénomène de *path dependence* (Palier, 2004). D'autre part, les instruments visibles et invisibles sont utilisés lorsque la politique est respectivement expansive et réductive du point de vue des droits sociaux (Jensen et al., 2018).

Nous testerons, dans le cadre de ce travail, deux hypothèses concernant les réformes du système des retraites en Belgique depuis 2001.

En premier lieu, d'une part, nous chercherons à voir si les instruments utilisés en Belgique par les différents gouvernements sont influencés par l'historique des réformes, ou s'ils sont le résultat d'une réelle rupture politique, souvent clamée par les gouvernements réformateurs. Nous essayerons de comprendre s'il existe une continuité logique au niveau de la conception des instruments. D'autre part, nous nous intéresseront à l'origine des instruments utilisés en Belgique, avec l'intention de

mettre en évidence leur originalité. Nous allons également analyser l'instrumentation des réformes des retraites afin d'évaluer la combinaison de ces instruments.

En second lieu, nous tenterons de dégager de quelle manière la volonté politique influence le choix et la nature des instruments utilisés pour réformer le système belge des pensions, dans le cadre de la politique *politicienne*⁹.

Notre analyse va donc tester les deux hypothèses suivantes :

H1 : La Belgique se trouve dans une situation de *path dependence* au niveau de la réforme des retraites et les instruments utilisés en Belgique ne sont pas des instruments nouveaux ou originaux.

H2 : Au plus une politique va engendrer une baisse des pensions, au plus le gouvernement réformateur va avoir recours à des instruments les moins visibles possible et inversement.

Nos deux hypothèses posées, la section suivante va décrire la méthodologie que nous allons employer. Une section ultérieure décrira l'opérationnalisation de cette méthodologie. Les données que nous allons utiliser seront ensuite décrites avant d'être analysées.

Nos deux hypothèses tenteront de répondre à notre question originelle : Comment peut-on définir les réformes du système des retraites en Belgique entre 2001 et 2019 grâce à l'approche par les instruments ?

⁹ Nous entendons ici, par politique politicienne, la recherche de réélection comme moteur de la volonté des politiciens à mener des réformes. Comme l'ont montré Jensen et al. (2018), les gouvernements ont tendance à utiliser des instruments invisibles quand leur politique mène à une baisse des droits sociaux des bénéficiaires. Ainsi, "*governments escape punishment because they expertly select the policy instruments that maximize credit for expansions and minimize blame for cutbacks*" (Jensen et al., 2018).

4. Méthode de recherche

Afin de réaliser une étude précise des réformes du système des pensions en Belgique, mais aussi de vérifier les deux hypothèses que nous avons émises, nous nous sommes inspiré des différentes méthodes utilisées dans la littérature.

Nous avons donc opéré une étude longitudinale des réformes des pensions en Belgique en observant l'évolution et l'apparition des instruments sur la période étudiée. L'analyse longitudinale permet de ne pas rater un élément de l'instrumentation en mettant en perspective les anciens instruments utilisés avec les nouveaux instruments introduits. De plus, elle permet une analyse des formes de changement en analysant systématiquement les dispositifs et leur dimension politique (Halpern & Le Galès, 2011). Le but est donc de constater si une rupture a eu lieu entre les différents gouvernements au pouvoir lors de l'instauration des politiques considérées.

Nous aurions pu nous intéresser à un seul instrument d'action publique de réforme des retraites, comme Palier (2004, 2007), mais nous avons étudié l'ensemble des instruments mis en place pour réformer les pensions belges. Nous avons utilisé la typologie issue de la sociologie politique établie par Lascoumes et Le Galès (2004). Nous avons ainsi pu catégoriser les instruments issus des différentes politiques de réforme des retraites belges et en saisir toutes les dimensions y étant affiliées. Nous disposons également d'une typologie des réformes des pensions en Europe qui nous a aidé à catégoriser les différentes réformes belges (Bisciari, Dury, Eugène, & Van Meensel, 2009). Cette typologie des réformes permet de montrer les différents antagonismes entre les objectifs de la réforme des pensions : soutenabilité budgétaire et soutenabilité sociale. Cette typologie recense les différentes méthodes employées dans l'UE15 pour arriver à l'un ou l'autre objectif.

La classification des données et l'identification des différents instruments ont été établies au moyen de tableaux dans lesquels nous avons repris la réforme, sa date et l'instrument utilisé (Halpern, 2010 ; Halpern et Le Galès, 2011). Nous avons également mentionné le gouvernement durant lequel la réforme a été opérée. Nous avons essayé de cibler l'effet attendu de la réforme pour voir si la visibilité de l'instrument est liée à cet effet (Jensen et al., 2018).

Pour mener leur étude, Jensen et al. (2018), ont choisi de s'intéresser à la période post-crise de 1974, date à laquelle, selon eux, l'État-providence a été mis à mal. Nous avons choisi de commencer notre étude en 2001, lorsque les États européens ont compris l'importance à venir de la crise du vieillissement. Comme nous l'avons vu, c'est donc à cette date que le triptyque CEV-Fond de vieillissement-note annuelle a été mis en place. Nous avons donc considéré le 5 septembre 2001 comme point de départ de notre étude.

Nos données sont issues de documents disponibles sur le site du Bureau fédéral du Plan, à savoir les différents rapports du CEV. Nous avons également utilisé les documents fournis par la Commission de réforme des pensions 2020-2040. Toutefois, nous avons limité notre collecte de données aux politiques concernant directement les pensions. En effet, de nombreuses mesures ont également été mises en place au niveau du marché du travail, par exemple, ce qui a impacté indirectement le domaine des pensions. Nous avons sélectionné les différentes mesures prises par les gouvernements successifs en essayant de garder celles qui ont impacté réellement le système des pensions, en laissant de côté, par exemple, les simples indexations des revenus. Par contre, s'il s'agit d'une modification du mécanisme d'indexation, alors nous avons pris en compte la mesure.

5. Opérationnalisation

La première étape de notre étude a été de recenser l'ensemble des mesures et des réformes en matière de pensions depuis 2001 qui modifient réellement le système de pensions. Nous avons présenté dans la section ci-dessus les sources que nous avons utilisées.

La deuxième étape a été la classification des différentes mesures selon leur(s) instrument(s). Nous avons donc extrait de chaque mesure l'instrument et son évolution éventuelle. Nous avons pu, selon la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004, 2007), reprise par Halpern et Le Galès (2011), catégoriser nos instruments. Nous avons également élaboré une fiche aussi précise que possible pour chaque mesure afin de pouvoir l'analyser sous toutes ses coutures. Cette fiche de renseignement prend en compte l'origine de l'instrument, ses caractéristiques principales, l'évolution des instruments et de leurs techniques et outils (Halpern & Le Galès, 2011). Nous avons utilisé une seconde classification de nos instruments selon la typologie des réformes des régimes de pensions de Bisciari et al. (2009). Cette typologie sépare les réformes entre leurs deux objectifs : soutenabilité financière ou soutenabilité sociale¹⁰. Cette typologie permet de mettre en évidence le but des réformes engagées et de leurs instruments avant de voir s'ils ont suivi cet objectif ou non. La typologie de Jensen et al. (2018) a également été utilisée dans notre base de données.

Afin de répondre à notre première hypothèse, à savoir évaluer si le système des pensions belge est sujet au phénomène de *path dependence*, nous avons observé la manière dont les instruments ont évolué au fil du temps. Nous nous sommes intéressés à la façon dont les nouveaux instruments ont été mis en place, afin de vérifier si leur nature est héritée du passé. Nous avons donc pu voir si les instruments utilisés ont réellement été influencés par l'orientation des partis politiques au pouvoir. La période couverte par notre étude concerne huit ministres des pensions différents et sept gouvernements fédéraux différents. Sur cette période, cinq ministres socialistes et trois libéraux ont siégé au ministère des pensions. À la tête du gouvernement, trois premiers ministres libéraux, trois chrétiens-démocrates et un socialiste se sont succédé.

¹⁰ La typologie de Bisciari et al. (2009) est disponible dans l'annexe A-1.

Tableau 2 : Liste des gouvernements belges et des Ministres des Pensions entre 1999 et 2019

Période	Ministre des pensions	Gouvernement	Coalition gouvernementale
12/07/1999-20/07/2004	Franck Vandebroucke (SP.A)	Verhofstadt II	Open-VLD – PS – MR – SP.A – Spirit
20/07/2004-21/12/2007	Bruno Tobback (SP.A)		
21/12/2007-20/03/2008	Christian Dupont (PS)	Verhofstadt III	CD&V – MR – PS – Open-VLD – CDH
20/03/2008-30/12/2008	Marie Arena (PS)	Leterme I	CD&V – MR – Open-VLD – PS – CDH
30/12/2008-17/07/2009		Van Rompuy I	CD&V – MR – Open-VLD – PS – CDH
17/07/2009-25/11/2009	Michel Daerden (PS)	Leterme II	CD&V – MR – Open-VLD – PS – CDH
25/11/2009-06/12/2011			
06/12/2011-22/10/2012	Vincent Van Quickenborne (Open-VLD)	Di Rupo I	PS – CD&V – MR – SP.A – Open-VLD – CDH
22/10/2012-11/10/2014	Alexander De Croo (Open-VLD)		
11/10/2014-	Daniel Bacquellaine (MR)	Michel I	MR – N-VA – CD&V – Open-VLD

Pour répondre à notre deuxième hypothèse, qui postule que plus une politique va être restrictive, au plus l'instrument utilisé va être invisible, nous n'avons sélectionné que les instruments qui concernent directement les droits sociaux. Cela implique que certains instruments, comme le Comité d'Étude sur le Vieillessement, n'ont pas pu être analysés ici. Nous avons basé l'évaluation de cette visibilité sur les mêmes critères que Jensen et al. (2018), excepté ceux concernant les allocations de chômage. Comme ils le précisent, l'évaluation de la visibilité est subjective, nous avons repris la typologie de ces auteurs pour plus de simplicité (Annexe A-2). Nous tenons à préciser ici que les mesures sur les pensions complémentaires ont été considérées comme des modifications de la valeur nominale dans le sens de la typologie, puisque le second pilier vient directement renforcer le montant de pension obtenu.

6. Données

Comme nous l'avons présenté précédemment, nous avons rassemblé nos données en utilisant plusieurs typologies afin de bien cerner toutes les dimensions des instruments pour répondre aux mieux à nos hypothèses. Nous avons utilisé un maximum de sources à notre disposition, comme les rapports du CEV (Comité d'Etude sur le Vieillissement, 2002, 2006, 2007, 2012, 2013, 2015, 2017, 2018, 2019) ou de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, en particulier ses annexes (Commission de réforme des pensions 2020-2040, 2014d, 2014a, 2014b, 2014c). Nous avons également utilisé directement les données issues de la législation sur les pensions (Service fédéral des Pensions, 2019).

Nous avons rencontré certaines difficultés dans la catégorisation de certains instruments. Ainsi, l'instauration du Fonds de vieillissement en tant que telle n'est pas un instrument touchant directement à la pension des individus, et ne rentre donc pas dans la typologie de Jensen et al. (2018) ou dans celle de Bisciari et al. (2009). Toutefois, il s'agit bien d'un instrument économique dont le but est de financer les pensions futures, tout en instaurant une certaine rigueur budgétaire dans l'optique de garantir une réduction de la dette (Comité d'Etude sur le Vieillissement, 2002). Nous n'avons donc pu catégoriser nos données à l'aide de chaque typologie comme nous le souhaitions.

Notre analyse concerne un nombre limité d'instruments, qui constituent toutefois un ensemble assez important d'instrumentations différentes, au sens où il s'agit de nombreuses modifications de certains outils ou de certaines techniques des instruments. Par exemple, le bonus de pension avait été instauré afin de pousser les travailleurs des trois régimes à poursuivre leur travail au-delà de la pension. Toutefois, le gouvernement Michel, alors que ses objectifs étaient de pousser les travailleurs à poursuivre leur carrière, a décidé de supprimer ce bonus. Nous estimons que cette suppression pourrait avoir été faite dans l'optique de la mise en place – voulue à terme mais toujours en discussions – d'un système de pensions à points doté d'un mécanisme d'ajustement actuariel, permettant d'accorder un bonus aux travailleurs poursuivant au-delà de l'âge légal. Nous considérons donc qu'il est important de prendre en compte ces suppressions ou modifications afin de bien refléter la volonté politique se traduisant derrière elles. Nous rejoignons donc ici l'analyse de Palier sur le cycle de

réforme par incrémentation à la marge de modifications via des instruments destinés à ne pas répéter les mêmes erreurs plutôt qu'à résoudre les problèmes (Palier, 2007).

La quête de données a été plutôt compliquée, étant donné l'absence de sources claires sur les différentes réformes de pension. Nous avons donc essayé de rassembler le plus grand nombre possible de données, de façon la plus exhaustive possible. Certaines des modifications du système de pensions, très spécifiques et peu importantes de façon globale, comme le régime des travailleurs transfrontaliers, n'ont volontairement pas été prises en compte. Nous nous sommes concentrés sur les réformes impactant la majorité des catégories sociales et l'architecture même du système. Nous avons donc relevé l'utilisation de **27** instruments, utilisés dans **55** modifications du système de pensions. Le tableau reprenant l'ensemble de ces données est disponible dans l'annexe A-3.

Il faut mettre ici en évidence que certaines situations sont complexes : la GRAPA (Garantie de Revenus aux Personnes Âgées) a été modifiée à deux reprises, en 2017 et en 2018. En 2017, les conditions d'accès à la GRAPA ont été durcies, tandis qu'en 2018, son montant a été augmenté. Un seul instrument a donc été utilisé, mais dans deux directions différentes : réduire le nombre de bénéficiaires dans un but de soutenabilité budgétaire, mais augmentation du montant dans un but de soutenabilité sociale pour répondre au risque de pauvreté des aînés. Toutefois, comme il s'agit d'*un instrument à part entière*, nous considérerons dans notre typologie que la GRAPA est un instrument économique et fiscal, bien que ses outils et techniques soient utilisés à des fins différentes.

Notre classification est ventilée de la façon suivante : **33** modifications concernant des instruments économiques et fiscaux, **14** concernant des instruments législatifs et réglementaires, **6** concernant des instruments informatifs et communicationnels et enfin **2** concernant des instruments conventionnels et incitatifs. Ces modifications s'opèrent sur **6** instruments législatifs et réglementaires (âge légal, carrière de référence, etc.), **14** instruments économiques et fiscaux (bonus de pension, bonification pour diplôme, pension minimum, etc.), **2** instruments conventionnels et incitatifs (le triptyque CNP-Conseil académique-Conseil d'expertise, le contrat d'administration de l'ONP et l'outil de simulation du site MyPension.be) et de **5** instruments informatifs et communicationnels (CEV, MyPension.be, etc.). On peut d'ores et déjà remarquer une grande différence entre les instruments économiques et

fiscaux et les autres, mais leur définition est telle que l'arbitrage avec les instruments réglementaires et législatifs ou les instruments incitatifs n'est pas aisé, et a fait pencher la balance vers leur aspect plutôt économique.

Il nous semble important de rappeler que la classification des instruments est compliquée et implique des choix empiriques nécessairement arbitraires, comme indiqué par Halpern et Le Galès (2011).

7. Analyse et résultats

Dans cette section, nous allons tenter de répondre aux différentes hypothèses que nous avons posées dans ce travail. Pour ce faire, nous allons donc utiliser les données que nous avons compilées en leur appliquant les méthodes que nous avons dégagées de la littérature. En premier lieu, nous nous sommes intéressés au phénomène de dépendance au sentier des réformes belges. En second lieu, nous avons analysé le lien entre *politics* et *policies* grâce aux instruments utilisés dans les réformes des pensions en Belgique.

7.1. Réformes et dépendance au sentier

Nous avons vu précédemment que Palier (2004, 2007) avait utilisé l'instrument comme traceur de changement. Il avait donc ainsi suivi l'évolution des pensions complémentaires par capitalisation au sein du système français des pensions. Au départ de son analyse, un constat : le système des retraites français est très résistant au changement. Il est donc très difficile de mettre en place de nouveaux instruments et, de cette façon, opérer une rupture dans la réforme des retraites. Cette résistance est forte à cause :

- D'un système très majoritairement fondé sur la répartition, composé d'une assurance obligatoire basée sur des cotisations, fragmenté, généreux et laissant peu de place à d'autres piliers ;
- Du choix des instruments qui sont plutôt corporatistes-conservateurs, très influencé par les partenaires sociaux ;
- D'un sillon creusé par l'histoire dans lequel les réformes s'inscrivent pleinement, à savoir le contexte de construction européenne et de restriction budgétaire.

La Belgique dispose d'un système de retraite divisé en trois piliers couvrant trois régimes distincts. Le premier pilier est celui de la pension légale, obligatoire et gérée par l'État. Il s'agit de la composante financée par répartition, les cotisations étant directement prélevées auprès des employeurs. Le deuxième pilier est composé des retraites constituées par capitalisation, disponibles à partir de l'âge de 60 ans. Ces pensions sont constituées par les entreprises dans le cas des salariés ou librement, dans le cas des indépendants. Ces pensions sont fiscalement avantageuses. Enfin, le troisième pilier est celui des pensions volontairement constituées via des plans

d'épargne-pension (au rendement garanti ou variable), eux aussi fiscalement déductibles.

Il existe, par ailleurs, trois régimes auxquels sont affiliés les travailleurs : les salariés, les indépendants et les fonctionnaires. Ces derniers sont soit statutaires (affiliés au régime du secteur public) soit contractuels (affiliés au régime des salariés). Chacun de ces régimes dispose d'un organisme étatique qui gère le paiement et les cotisations des affiliés. Le Service fédéral des Pensions s'occupe du régime des salariés et des fonctionnaires, l'Institut national pour l'Assurance Sociale des Travailleurs Indépendants (INASTI) des indépendants. Il est toutefois important de préciser que les indépendants paient leurs cotisations à des caisses d'assurance sociale gérées par des organisations privées tandis que les salariés et les fonctionnaires les paient à l'ONSS (Office national de Sécurité Sociale) qui répartit ensuite les ressources financières dans l'ensemble des branches de sécurité sociale. En plus de l'ensemble de ces particularités, il existe de nombreux régimes spéciaux, comme celui des marins ou celui des mineurs.

Ces éléments ayant été apportés, il nous semble donc évident que le système des pensions belges est complexe et fragmenté dans sa gestion, ce qui complique d'éventuelles réformes du système à cause des nombreuses particularités des différents régimes et piliers à prendre en compte. Nous pouvons également ajouter à cela la complexité politique liée à la volonté de telles réformes : la Belgique est un État fédéral dont les compétences sont éclatées entre régions, communautés et communes. Ainsi, la Sixième réforme de l'État a transféré le poids de certaines pensions et de leur financement depuis l'État fédéral vers les entités fédérées. De plus, chacune d'entre elles est gouvernée par une majorité différente, que ce soit d'un point de vue idéologie ou d'un point de vue de la composition linguistique¹¹. Le système belge est tel que les différents partis des deux côtés de la frontière linguistique doivent s'entendre pour former des coalitions majoritaires, devant jouer des compromis et des concessions. Nous pouvons d'ailleurs voir dans le Tableau 2 la composition hétéroclite des gouvernements depuis le début des années 2000.

¹¹ Sur la législature 2014-2019, le gouvernement fédéral était MR-Open-VLD-N-VA-CD&V, le gouvernement flamand N-VA-Open-VLD-CD&V, le gouvernement bruxellois PS-Défi-cdH-Open-VLD-sp.a-CD&V, le gouvernement wallon PS-cdH puis MR-cdH tandis que la Fédération Wallonie-Bruxelles a été uniquement PS-cdH et que le gouvernement germanophone a été une coalition de la gauche à la droite.

Le système légal des pensions belge est, depuis les années 2000 et bien avant, un système généreux assurant un bon taux de remplacement et laissant peu de place à d'autres piliers complémentaires étant donné son importance au niveau des cotisations. Ainsi, la Commission de Réforme des Pensions a mis en évidence les problèmes liés aux pensions complémentaires, qui favorisent trop la sortie anticipée du marché et qui ne sont pas capables de permettre des compléments de pension conséquents à la pension légale (Commission de réforme des pensions 2020-2040, 2014d). De plus, le taux de remplacement offert par le système légal est de 60% pour un individu isolé et de 75% pour un individu en ménage avec une autre personne à charge. Le montant de pension est évalué différemment dans le secteur public via le système des tantièmes. Globalement, d'après l'OCDE (2018), le taux de remplacement net est de 66,1% en Belgique en 2016 contre 60,9% en 2014, alors que la moyenne de l'UE28 a été respectivement de 70,6% et 70,9%. Ainsi la Belgique fait moins bien que la France et mieux que l'Allemagne.

Les partenaires sociaux jouent un rôle important en Belgique, une grande place étant laissée à la concertation sociale. Comme le montre Claes (2012) dans le cas de la prépension, les réformes des pensions ont demandé des modifications après des discussions avec les partenaires sociaux au sein de diverses institutions de concertation sociale. Les manifestations ont été fréquentes lorsque les pensions ont été sujettes à des envies de modifications. Les mobilisations ont été nombreuses depuis le début des années 2000, afin de contrer les volontés réformatrices des différents gouvernements, en particulier sous la dernière législature¹².

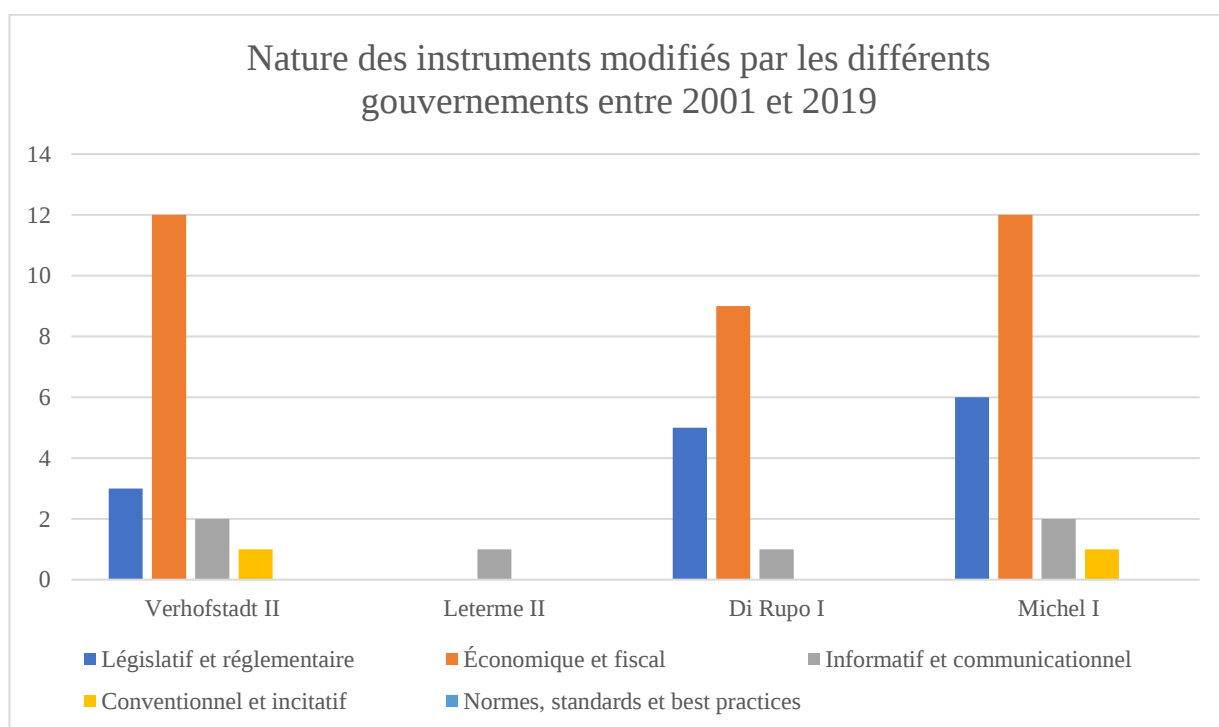
Comme nous l'avons vu, le Sommet de Stockholm de 2001 avait statué sur l'enjeu du vieillissement et avait développé trois voies possibles pour y faire face. Nous avons vu que, dans un premier temps, la Belgique a opté pour une stratégie de préfinancement, avant de se tourner, une fois les crises de 2008 et 2010 survenues,

¹² RTBF, 15 septembre 2010, *Les retraités dans la rue pour défendre leur pension*, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_les-retraites-dans-la-rue-pour-defendre-leur-pension?id=4839803, consulté le 31/07/2019 ; RTBF, 24 décembre 2011, *Pensions de survies modifiées, les grèves de jeudi : Di Rupo 1^{er} est déjà sous pression*, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_bapteme-du-feu-pour-le-gouvernement-di-rupo-ier-face-a-la-fronde?id=7276003, consulté le 31/07/2019 ; RTBF, 19 décembre 2017, *25.000 manifestants à Bruxelles pour réclamer des pensions « justes et dignes »*, https://www.rtbf.be/info/economie/detail_le-front-commun-syndical-donne-de-la-voix-pour-reclamer-des-pensions-justes-et-dignes?id=9793241, consulté le 31/07/2019 ; RTBF, 2 octobre 2018, *Réforme des pensions : les actions en cours dans tout le pays*, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_reforme-des-pensions-des-actions-un-peu-partout-et-un-reveil-chahute-pour-marie-christine-marghem?id=10034174, consulté le 31/07/2019.

vers une stratégie combinant des réformes du marché du travail et du système des pensions. Dans ce contexte, nous avons abordé certaines réformes des pensions à travers l'Europe. Elles ont toutes un point commun, celui de viser, comme Palier l'indique, la réduction des dépenses sociales afin de respecter les critères de Maastricht dans le cadre de l'intégration européenne (Palier, 2004). Les mesures principales sont alors prises afin de repousser l'âge effectif de la retraite et de lier les revenus à la future allocation de retraite. Ainsi, la Belgique a mené un ensemble de réformes afin de résoudre le problème lié aux prépensions qui ont creusé le déficit (Claes, 2012). Comme Bisciari et al. (2009) l'ont montré en établissant leur typologie, deux objectifs sont visés lors des réformes paramétriques : assurer la soutenabilité budgétaire et assurer la soutenabilité sociale.

Nous avons donc utilisé nos données afin de voir quels instruments ont été utilisés ou modifiés par les différents gouvernements. Nous avons ainsi voulu mettre en évidence l'existence ou non d'une continuité dans les réformes belges en observant les différents instruments. Les résultats obtenus se trouvent dans la Figure 2.

Figure 2 : Nature des instruments modifiés par les différents gouvernements entre 2001 et 2019



Ce graphique reprend des instruments ou leurs modifications et les met en perspective avec les gouvernements qui ont mené des réformes. Nous pouvons d'ores et déjà constater que seuls quatre des sept gouvernements couvrent notre période d'étude. Une première constatation est l'abondante utilisation des gouvernements

(sauf Leterme II) des instruments économiques et fiscaux. Cela est plutôt en accord avec leur définition (selon Lascoumes et Le Galès, 2004) : ces instruments définissent et régissent les comportements des citoyens grâce à des outils financiers ou monétaires, sous la forme de redistributions et d'incitations. On retrouve dans ces instruments la pension minimum, le mode de calcul d'une pension ou bien le Fonds de vieillissement. Notons ici que nous avons considéré une modification d'une condition d'âge d'une allocation telle que la GRAPA comme une modification d'un instrument économique et fiscal et pas comme un instrument législatif et réglementaire. Le deuxième type d'instrument le plus utilisé est justement l'instrument législatif et réglementaire. Ces modifications concernent principalement les conditions d'âge et de carrière. Les instruments informatifs et communicationnels ont été utilisés par les quatre gouvernements, dans une mesure comparable. On compte parmi ceux-ci des groupements dont le rôle est de communiquer sur le vieillissement et les pensions ou le site très utilisé MyPension.be. En plus petit nombre, les gouvernements Verhofstadt II et Michel I avec à leur tête les libéraux ont utilisé des instruments conventionnels et incitatifs.

Ce graphique nous permet de mettre en évidence directement qu'il ne semble pas y avoir une utilisation particulière de certains instruments par certains gouvernements, et que les plus utilisés restent, dans le cadre des pensions, les instruments de type *command and control*. Les instruments se concentrent autour de quatre moments clés sur trois gouvernements :

- 1) La loi du 5 septembre 2001 concernant la mise en place du triptyque CEV-Fonds de vieillissement-Note annuelle du gouvernement, suite au Conseil européen de Stockholm, afin d'assurer le préfinancement des retraites et une réduction continue de la dette publique ;
- 2) Le Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005, dont le but était de décourager le retrait anticipé du marché du travail (Comité d'Etude sur le Vieillissement, 2006) ;
- 3) La Réforme des pensions de 2011, dont l'objectif était de contraindre le travail des personnes âgées de plus de 55 ans (Comité d'Etude sur le Vieillissement, 2013);

- 4) La Réforme des pensions entamée en 2014, dont la volonté a été de mener des réformes structurelles permettant d'allonger la durée de la carrière (*Accord de Gouvernement du 10 octobre 2014*, 2014).

Les trois dernières réformes ont réellement été considérées comme des réformes et ont donné lieu au plus grand nombre de modifications ou d'insertions d'instruments. Dans le Tableau 4, nous avons repris ces informations en les classant par instrument, par année, par gouvernement et par type d'instrument. Dans le Tableau 4, nous avons listé les instruments en indiquant les modifications qui ont été opérées.

Tableau 3 : Instruments et leurs modifications

Type d'instrument	Instrument	Modifications
<i>Législatif et Réglementaire</i>	Accessibilité données 2e pilier par CBFA	2006 (introduction)
	Carrière minimum	2007 (relèvement), 2011 (relèvement), 2015 (relèvement), 2018 (suppression secteur public)
	Âge minimum	2007 (relèvement), 2011 (relèvement), 2015 (relèvement)
	Unité de carrière	2011 (changement mesure), 2017 (suppression)
	Prépension-RCC	2011 (durcissement conditions régime général), 2011 (relèvement âge régimes spécifiques), 2014 (relèvement âge)
	Âge légal	2014 (relèvement)
<i>Économique et fiscal</i>	Fonds de vieillissement	2001 (instauration), 2005 (renforcement), 2016 (suppression)
	Pension libre complémentaire des indépendants	2002 (généralisation)
	Pension complémentaire des salariés	2003 (introduction), 2011 (harmonisation), 2018 (ouverture aux contractuels)
	Pension minimum	2003 (augmentation), 2005 (durcissement accès), 2017 (augmentation)
	Cumul pension-travail	2005 (flexibilisation)
	Bonus de pension	2005 (introduction salariés et indépendants), 2011 (conditions âge), 2013 (conditions d'attribution), 2013 (modification montant), 2014 (suppression salariés et indépendants), 2015 (suppression fonctionnaires)
	Malus de pension des indépendants	2005 (réduction pénalité), 2012 (suppression)
	Droit minimum par année de carrière	2005 (augmentation)

	Liaison du montant de pension au bien-être	2005 (introduction)
	Calcul de la pension des salariés	2005 (plafond salarial), 2011 (périodes assimilées), 2014 (périodes assimilées)
	Calcul de la pension des fonctionnaires	2011 (traitement de référence), 2011 (interruption de carrière), 2018 (pension mixte)
	Pension de survie	2011 (relèvement âge), 2014 (relèvement âge)
	GRAPA	2017 (condition d'octroi), 2018 (augmentation)
	Prise en compte études	2015 (suppression bonification secteur public), 2017 (harmonisation régularisation)
<i>Conventionnel et incitatif</i>	Contrat d'administration ONP	2002 (introduction)
	Simulateur MyPension.be	2016 (introduction)
<i>Informatif et communicationnel</i>	CEV	2001 (instauration)
	Note annuelle du gouvernement	2001 (instauration)
	MyPension.be	2010 (instauration), 2015 (généralisation)
	CRP20-40	2013 (instauration)
	Triptyque CNP- Conseil académique- Centre d'expertise	2015 (instauration)

Nous pouvons voir, grâce à ce tableau, l'ensemble des 27 instruments qui ont été utilisés depuis le début des années 2000 en Belgique afin de réformer le système des pensions. Ainsi, 12 instruments ont été introduits ou mis en place, dont 7 ne sont pas des instruments de type *command and control* et sont majoritairement des institutions ou des rapports, destinés à informer spécialistes, politiciens et population sur l'enjeu du vieillissement. Dans les instruments plus traditionnels, on retrouve des instruments comme le bonus de pension, incitant à poursuivre le travail le plus tard possible, ou les pensions complémentaires pour les salariés et les contractuels de la fonction publique.

Les trois gouvernements que nous avons mis en évidence plus haut ont tous les trois opéré les mêmes réformes en ce qui concerne les âges minimums et les conditions

de carrière pour bénéficier d'une retraite anticipée. De manière générale, l'ensemble des mesures prises visent bel et bien, comme nous l'avons vu plus haut, à retarder le départ à la retraite, tant en durcissant l'accès ou en avantageant la poursuite de la carrière qu'en pénalisant des départs anticipés. Une partie des mesures et des instruments visent également à diminuer les montants de pension légale en favorisant le développement des piliers complémentaires.

Les études montrent que les instrumentations au sein de la politique environnementale européenne sont rarement novatrices et que les instruments sont empruntés ou réutilisés (Halpern, 2010 ; Halpern & Le Galès, 2011). Dans le cas de la réforme en Belgique, l'instrumentation de l'action publique peut se polariser autour des trois grandes réformes que nous avons citées plus haut. Au niveau des objectifs, nous avons vu ci-dessus que les réformes visaient toutes les trois à prolonger la durée de carrière des travailleurs, à réduire le nombre de départs anticipés et ainsi à augmenter le taux d'emploi des aînés. Ces différentes réformes suivent les critiques de l'OCDE en matière des prépensions (Claes, 2012).

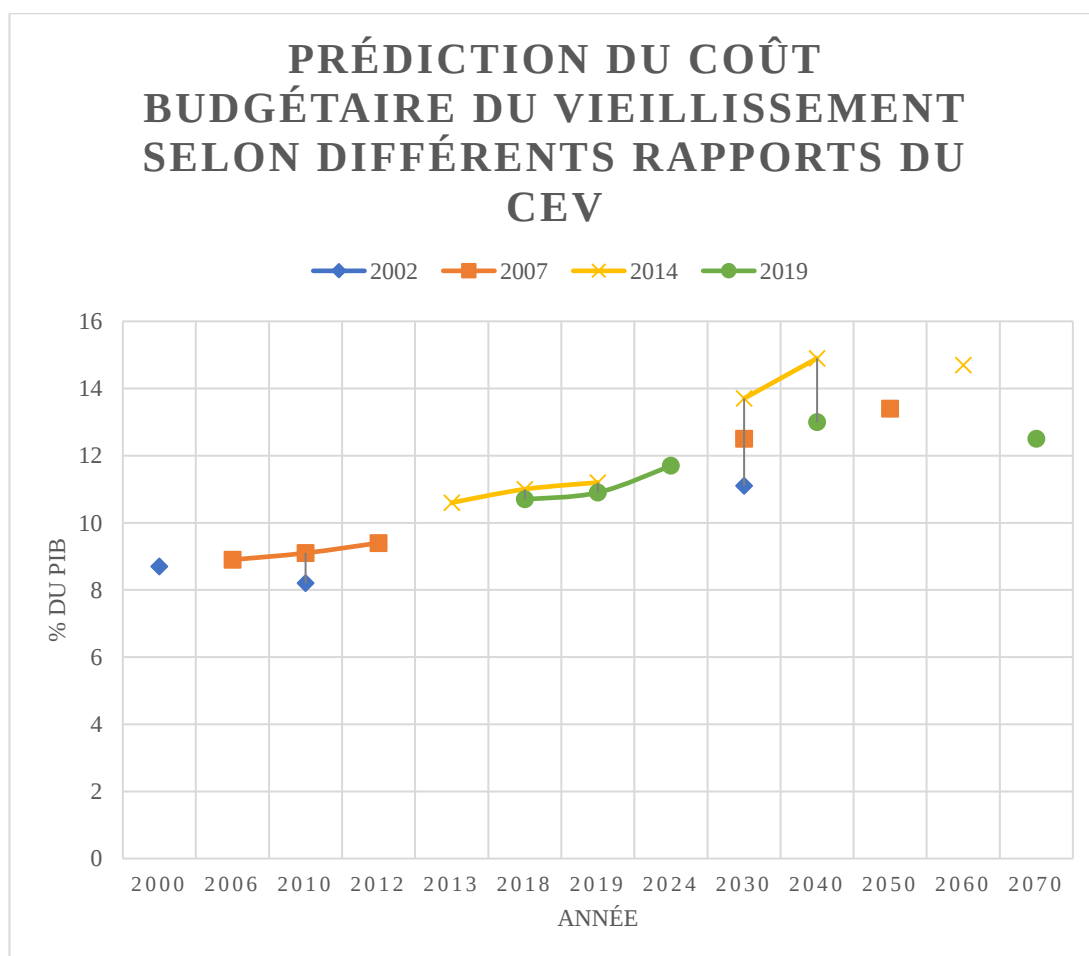
Les différentes instrumentations mises en place couplent donc des instruments de même nature : augmentation des âges minimums pour la retraite anticipée, introduction d'éléments incitatifs à poursuivre sa carrière, développement d'une pension complémentaire. Ces divers éléments sont expliqués par la typologie de réforme des pensions élaborées par Bisciari et al. (2009), l'instrumentation essayant d'une part d'atteindre la soutenabilité budgétaire via un accès plus difficile à la pension (relèvement de l'âge, augmentation de la durée de carrière, suppression de régimes de pension anticipée), mais d'assurer d'autre part une certaine soutenabilité sociale en maintenant un certain niveau de vie (augmentation des allocations ou développement de pensions complémentaires).

Dans cette section, nous avons essayé de montrer que le système des pensions belge était résistant au changement et que les différentes mesures qui avaient été prises étaient similaires, quel que soit le gouvernement. En considérant les critères de Palier, le système belge par répartition est généreux et fragmenté, ce qui le rend difficile à réformer. Ensuite, le poids des partenaires sociaux est très important, tandis que les différentes envies de réformer le système se sont heurtées à une opposition citoyenne. Enfin, les réformes qui ont été opérées suivent le même schéma et les mêmes objectifs, dans le sillon des recommandations européennes et internationales en termes de

vieillissement. Nous pouvons aussi voir, malgré l'activité intense au niveau du système des pensions, que très peu de nouveaux instruments ont été introduits (particulièrement lorsqu'on ne considère pas les différents organismes mis en place) et qu'ils ne modifient qu'à la marge le système en place, comme le prédit la quatrième phase de réforme décrite par Palier (2004, 2007). En ce qui concerne l'instrumentation, il nous apparaît qu'elle combine à chaque fois les mêmes instruments en poursuivant les mêmes buts.

Avant d'opérer notre conclusion, nous allons brièvement observer le résultat de l'ensemble de ces politiques sur les projections du coût du vieillissement, afin de voir l'évolution de l'impact au cours du temps. Nous allons donc considérer les données issues des rapports du CEV de 2002, soit le premier, de 2007 (après le gouvernement Verhofstadt II), de 2014 (après le gouvernement Di Rupo I) et de 2019 (après le gouvernement Michel I). Nous obtenons la Figure 3.

Figure 3 : Prédiction du coût budgétaire du vieillissement selon différents rapports du CEV



Dans ce graphique, nous pouvons observer le coût du vieillissement en pourcentage de PIB prédit par plusieurs rapports du CEV. Les quatre scénarios prévoient une augmentation des dépenses dans les années 2030-2040, ce qui correspond avec l'arrivée à la retraite de l'ensemble de la génération du papy-boom. Un deuxième élément réside dans la sous-estimation des coûts du vieillissement des rapports, comme en 2010 (même si il faut prendre en compte les crises de 2008 et 2010 qui ont mis à mal les finances publiques). Chaque rapport a revu à la hausse les estimations du coût du vieillissement au niveau des pensions. Toutefois, le rapport 2019 a légèrement revu les prédictions pour 2040. Il nous semble ainsi que, malgré les différentes politiques mises en œuvre, les prédictions sont revues à la hausse à court et long terme, hormis à très long terme dans le rapport de 2019. D'après ce graphique, il y aurait donc une augmentation d'environ 4 points de pourcentage du PIB entre 2000 et 2070, culminant à 6 points de pourcentage de PIB en 2040 selon le rapport de 2014.

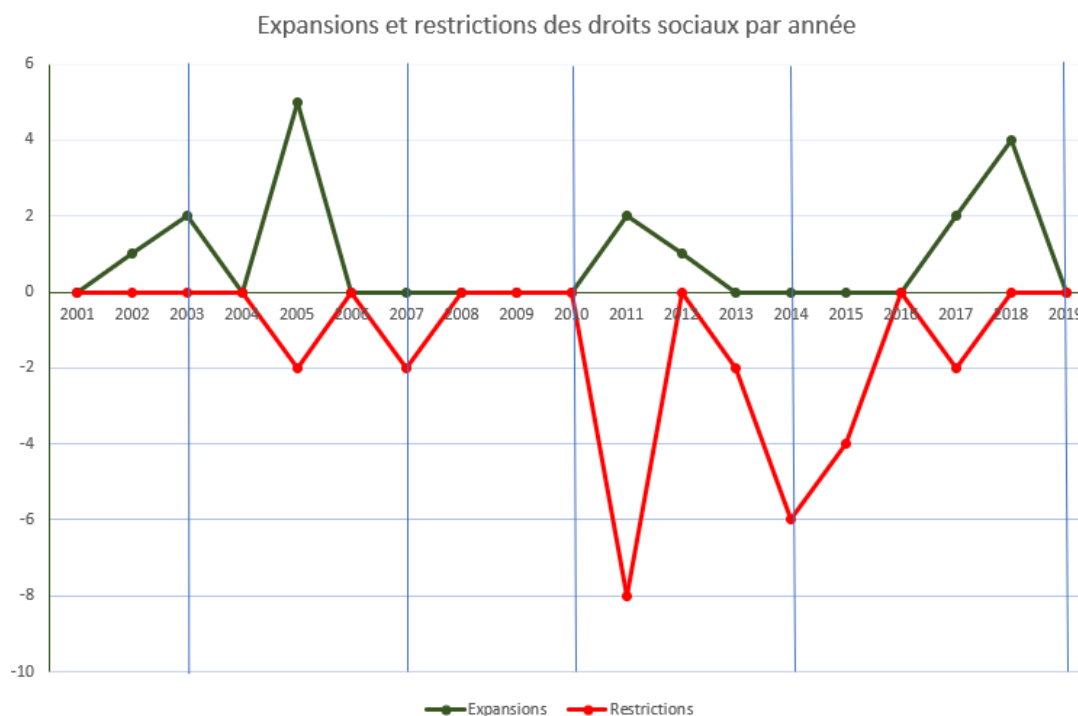
Au terme de notre analyse, il nous semble que le système belge se trouve dans une situation de dépendance au sentier, aucune instrumentation ne pouvant être qualifiée de rupture. Au vu des prédictions concernant le coût du vieillissement, la stratégie de réforme jusqu'ici utilisée ne semble pas porter ses fruits. Notre première hypothèse semble donc confirmée.

7.2. Objectifs électoraux et instruments

Nous avons vu plus haut que Jensen et al. (2018) avaient mené une étude sur les instruments et la réforme du système social sur le marché du travail et dans le système des pensions. Ils ont ainsi observé plusieurs pays européens sur les instruments et leur effet, restrictif ou expansionniste, sur les droits sociaux des allocataires. Nous avons donc répété l'exercice pour le cas des réformes du système des pensions belge. En considérant la typologie de Jensen et al., nous n'avons utilisé que 43 instruments. Nous avons ensuite codé chacune des modifications par 1 (expansion) ou 0 (restriction).

Nous avons obtenu la Figure 4. Nous pouvons voir sur ce graphique le nombre de réformes expansionnistes ou restrictives en termes de droits sociaux au cours du temps, depuis 2001. Les lignes verticales bleues représentent les années des élections fédérales (2003, 2007, 2010, 2014 et 2019). La ligne rouge représente les restrictions. Elle est composée de données négatives afin de marquer la différence et l'opposition entre expansions et restrictions des droits sociaux. La ligne verte représente donc, quant à elle, les expansions de droits sociaux.

Figure 4 : Nombre d'expansions et de restrictions des droits sociaux par année



Nous pouvons d’ores et déjà remarquer que les modifications du système de pension sont bel et bien concentrées autour des trois réformes de 2005, 2011 et 2014. A première vue, il semble qu’il n’y ait pas de corrélation entre élections et politiques expansives. En effet, les dates de réalisation des réformes, de promulgation et de publication ne sont que très peu souvent les mêmes. Ainsi, les politiques expansionnistes recensées en 2017 et 2018 résultent de décisions prises en 2014, en même temps que l’ensemble des politiques restrictives qui apparaissent ici. Le nombre de restrictions est, de façon tout à fait visible, plus élevé que le nombre d’expansions des droits sociaux.

La prédominance des politiques restrictives rejoint les résultats que nous avons obtenus précédemment : le but des politiques menées depuis le début des années 2000 est de réduire le coût des prestations sociales, et en particulier les dépenses de pension, comme indiqué par Palier (2004). En observant les politiques expansionnistes, on peut confirmer qu’il s’agit de mesures touchant aux deux types avancés par Bisciari et al.

(2009) permettant d'assurer la soutenabilité sociale : les garanties minimales et les pensions complémentaires.

Sur les trois gouvernements qui ont mené des réformes des pensions, nous pouvons constater, dans le tableau suivant, que seul le gouvernement Verhofstadt II a opéré plus d'expansions que de restrictions. Les gouvernements Di Rupo I et Michel I ont quant à eux utilisé 11 instruments à des fins restrictives. Nous pouvons faire un parallèle entre ces deux gouvernements, puisque tous deux ont eu des ministres libéraux au ministère des pensions. À l'inverse, le ministère des pensions a eu deux ministres socialistes dans le gouvernement Verhofstadt II, dont un est membre actuellement du Conseil académique.

Tableau 4 : Expansions et restrictions des droits sociaux selon les gouvernements

Gouvernement	Expansions	Restrictions
<i>Verhofstadt II</i>	8	4
<i>Di Rupo I</i>	3	11
<i>Michel I</i>	6	11

Le Tableau 6 est composé d'une ventilation des données que nous avons récoltées selon le type d'instrument et sa visibilité, le nombre d'expansions et de restrictions le concernant, ainsi que la part que les modifications de cet instrument représentent dans l'ensemble des expansions ou des restrictions. Nous avons donc relevé 17 modifications à la hausse des droits sociaux et 26 modifications à la baisse. Par rapport à notre base de données générale, il manque donc 13 modifications d'instruments. Celles-ci concernent les instruments de type informatif ou communicationnel, conventionnel ou incitatif et normes, standards et best practices. La typologie de Jensen et al. (2018) concerne donc des instruments plutôt de type *command and control*.

Tableau 5 : Ventilation des expansions et restrictions selon les instruments et leur visibilité

	Type	Expansions	Part Expansions	Restrictions	Part Restrictions
Les plus visibles	Valeur nominale	9	52,94%	3	11,54%
	Âge minimum légal	0	0,00%	11	42,31%
	Means test	1	5,88%	0	0,00%
+/-	Taux de cotisation	0	0,00%	0	0,00%
	Résidence	0	0,00%	1	3,85%
Les moins visibles	Durée de cotisation	0	0,00%	0	0,00%
	Durée de carrière	1	5,88%	5	19,23%
	Indexation	1	5,88%	0	0,00%
	Base d'évaluation	5	29,41%	6	23,08%
Nbre obs.		17		26	

L'instrument le plus utilisé afin d'opérer une expansion est, sans surprise, le plus visible. Ainsi, la valeur nominale est utilisée dans plus de la moitié des cas pour étendre les droits sociaux, comme le développement des pensions complémentaires ou l'augmentation des droits minimums (pension de survie, pension minimum). De plus, un test sur les moyens a été utilisé, à savoir l'augmentation de la GRAPA. Ce résultat est dans la ligne de ceux obtenus dans l'étude originale. Il est important de noter l'importance de la base d'évaluation comme instrument pour réaliser une expansion des droits sociaux. Il s'agit principalement des mesures touchant au calcul de la pension et à l'unité de carrière.

La nature des instruments permettant des restrictions est moins en phase avec les résultats de Jensen et al. (2018). En effet, ceux-ci postulent que plus une politique est destinée à réduire les droits sociaux, au plus l'instrument utilisé va être invisible. Or, seuls 4 instruments utilisés sur 10 sont des instruments considérés comme invisibles dans la typologie. Ceux-ci concernent la base d'évaluation ou la durée de carrière. Par contre, la majorité des restrictions est liée à l'âge minimum de retraite anticipée et à l'âge légal de la pension, instruments considérés parmi les plus visibles.

Nous pouvons toutefois mitiger ces divergences en nous intéressant à la part relative d'utilisation de chaque instrument. Ainsi, la valeur nominale, instrument le plus visible, est utilisée presque cinq fois plus pour des expansions des droits sociaux

que pour des restrictions. L'âge minimum et l'âge légal restent quant à eux les instruments les plus utilisés pour une restriction des droits sociaux. La durée de carrière est utilisée environ trois fois plus pour des restrictions que pour des expansions, en étant un des instruments les plus invisibles. La base d'évaluation est utilisée de façon presque équivalente dans les deux cas considérés. Globalement, les instruments visibles sont utilisés dans une plus grande partie des cas de restrictions, tandis qu'instruments visibles et invisibles se partagent les restrictions et les expansions des droits sociaux.

L'utilisation d'instruments visibles pour mener des restrictions des droits sociaux et la place centrale de la base d'évaluation peuvent être expliquées également de la façon suivante (Jensen et al., 2018) : 1) les pays plutôt corporatistes (comme la Belgique et l'Allemagne) ont des systèmes basés sur des assurances, ce qui place techniquement au centre des discussions la base d'évaluation et les taux de cotisation ; 2) l'utilisation fréquente de coalitions implique une clarté de responsabilité assez limitée, les électeurs ne pouvant donc trouver qui est réellement responsable d'une restriction. Nous avons vu dans la section précédente l'importance de la complexité institutionnelle belge et de son système de pension, ce qui ne peut que corroborer cette explication.

Cette section visait à vérifier l'hypothèse selon laquelle *au plus une politique va engendrer une baisse des pensions, au plus le gouvernement réformateur va avoir recours à des instruments les moins visibles possible et inversement*. Dans le cas de la réforme des pensions en Belgique, nos résultats tendent à montrer qu'il y a effectivement bien une utilisation plus importante des instruments visibles dans le cas d'augmentations des droits sociaux en matière de pension que lors d'une restriction. L'inverse est toutefois moins justifié puisqu'une majorité des restrictions s'est opérée via des instruments visibles. Nous avons toutefois vu que cela peut s'expliquer par la composition de majorités sous forme de coalitions, ne permettant pas d'identifier clairement les responsables des restrictions. Nous pouvons donc considérer qu'il y a une tendance à utiliser des instruments visibles pour mener des politiques expansionnistes et des instruments plutôt invisibles lors de politiques restrictives.

8. Limites et pistes

Maintenant que nous avons pu voir les résultats de notre étude, nous allons en faire un commentaire. Nous avons initialement choisi d'aborder une troisième hypothèse, qui visait à prouver les effets structurants des instruments utilisés sur l'action publique. Toutefois, faute de connaissances approfondies et de temps, nous n'avons pu nous pencher de façon suffisamment qualitative sur le sujet. Nous pensons donc qu'il serait très intéressant d'observer l'action publique afin de voir la façon dont les instruments utilisés durant les réformes l'ont influencée.

Ensuite, nous pensons qu'une étude parallèle de la réforme du marché du travail serait très intéressante et fondamentale afin de bien saisir l'action publique en matière de vieillissement. Comme nous avons pu le voir, il s'agit d'un changement de stratégie et elle a deux volets : marché du travail et pensions. De plus, les réformes du marché du travail impactent directement le taux d'emploi des aînés et les envies de départ à la retraite, centrales dans notre travail.

Puis, nous avons volontairement exclu les choix d'indexation et de liaison au bien-être des pensions. Or, nous pensons qu'il serait intéressant de s'attarder sur ces éléments puisqu'un choix discrétionnaire est fait tous les deux ans par le gouvernement, au niveau des montants et du contenu de l'enveloppe budgétaire. De plus, un approfondissement quantitatif des réformes considérées, tant au niveau de la période étudiée que d'une recherche d'un plus grand nombre de sources, serait intéressant afin de rendre plus robustes les résultats que nous avons obtenus.

Enfin, nous pensons qu'il pourrait être utile, afin de bien comprendre l'action politique du gouvernement Michel I, d'étudier les projets de réforme comme la pension à points et la pénibilité des métiers dans le calcul de la pension. En effet, cela permettrait, selon nous, de mieux comprendre l'utilisation de certains instruments et la suppression d'autres, dont le but serait de préparer l'arrivée de ces nouvelles réformes, dans un cycle comme décrit par Pallier (2004).

Conclusion

Pour commencer ce travail, nous avons abordé la nécessité pour les gouvernements occidentaux d'opérer rapidement des réformes des systèmes de retraite afin de faire face, de la façon la plus adéquate possible, à l'enjeu du vieillissement. Nous avons ensuite présenté quelques réformes profondes qui ont été opérées en Europe avant de faire un état des lieux de la situation belge.

Ensuite, nous avons évalué l'utilité des instruments dans l'étude de la construction de l'action publique et de la compréhension de l'ensemble de ses tenants et aboutissants. Nous avons abordé plusieurs théories et courants qui s'opposent et se complètent, mais que la théorie de la sociologie politique de Lascoumes et Le Galès s'impose comme une façon incontournable d'étudier l'instrumentation de l'action publique.

La collecte de données via l'analyse longitudinale des réformes des pensions en Belgique nous a permis de confirmer des tendances que nous avions pointées dans nos hypothèses.

D'une part, nous avons constaté que les instruments utilisés dans les réformes des pensions de 2005, 2011 et 2014 étaient similaires malgré les différentes compositions politiques des gouvernements. Peu de ces instruments étaient des nouveautés. Ainsi, ils visent principalement à augmenter l'âge de la retraite, à diminuer le nombre de prépensions et à favoriser la poursuite de la carrière au-delà de l'âge légal. Certains instruments ont également été introduits afin de construire des piliers de pension complémentaire dont le but est de compenser une baisse de la pension légale induite par le relèvement des conditions de retraite. Nous avons également mis en évidence que ces instrumentations s'inscrivaient dans une volonté globale de réformes des pensions, et qu'il n'y avait pas de rupture claire entre les instrumentations des différents gouvernements.

D'autre part, nos données nous ont montré que le choix des instruments par les responsables politiques se faisait bien en fonction des conséquences induites par ces instruments. Nous avons ainsi remarqué que les instruments menant à des augmentations des droits sociaux étaient souvent des instruments visibles, comme la valeur nominale de la pension. À l'inverse, nous avons constaté que des instruments tant visibles qu'invisibles étaient utilisés afin d'opérer des restrictions des droits

sociaux, mais que les instruments visibles utilisés étaient ceux les plus facilement justifiables par l'enjeu global du vieillissement. Nous avons également pu appréhender le rôle des coalitions - centrales dans le système politique belge, pas étranger à l'utilisation égale d'instruments visibles et invisibles dans le cas des politiques restrictives.

Ce que ce travail nous a principalement montré, c'est l'importance des instruments et du concept d'instrumentation de l'action publique dans l'analyse des politiques publiques. De fait, ils permettent de décortiquer les choix des politiques afin de comprendre tous les pans de la politique publique, belge dans ce cas-ci. Ce travail a mis en exergue la dépendance au sentier présente dans les choix de politiques publiques et ce, malgré des gouvernements aux idéologies divergentes et leurs déclarations promettant de la rupture.

Comme nous l'avons indiqué dans le point 8, il reste de nombreux éléments au niveau des réformes du système des pensions belge à analyser sous le prisme de l'instrumentation, et nous espérons que notre travail constitue la première pierre de l'édifice.

Bibliographie

- Accord de Gouvernement du 10 octobre 2014.* (2014). Retrieved from <https://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>
- Bisciari, P., Dury, D., Eugène, B., & Van Meensel, L. (2009). Les réformes des régimes de pension dans les pays de l'UE15. In *Revue économique* (pp. 23–48). Bruxelles: Banque nationale de Belgique.
- Börsch-Supan, A. (2003). *What are NDC Pension Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?* (MEA Discussion Papers No. 42–2003). *MEA Discussion Papers*.
- Börsch-Supan, A., & Reil-Held, A. (2003). *How to make a defined benefit system sustainable: the “Sustainability factor” in the German benefit indexation formula* (MEA Discussion Papers No. 37–2003). *MEA Discussion Papers*.
- Börsch-Supan, A., & Wilke, C. B. (2006). The German Public Pension System : How It Will Become an NDC System Look-Alike. In R. Holzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (pp. 573–610). Washington, DC: World Bank.
- Chłoń-Domińczak, A., Franco, D., & Palmer, E. (2012). The First Wave of NDC Reforms: The Experiences of Italy, Latvia, Poland, and Sweden. In R. Holzmann, E. Palmer, & D. Robalino (Eds.), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Vol.1, Progress, Lessons and Implementation* (pp. 31–84). Washington, DC: World Bank.
- Chłoń-Domińczak, A., & Góra, M. (2006). The NDC System in Poland : Assessment after Five Years. In R. Holzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (pp. 425–447). Washington, DC: World Bank.
- Claes, T. (2012). La prépension conventionnelle (1974-2012). *Courrier Hebdomadaire Du CRISP*, 2145–2155(29), 5–94.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2002). *Rapport annuel 2002*. Bruxelles.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2006). *Rapport annuel 2006*. Bruxelles.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2007). *Rapport annuel 2007*. Bruxelles.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2012). *Rapport annuel 2012*. Bruxelles.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2013). *Rapport annuel 2013*. Bruxelles.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2015). *Rapport annuel 2015*. Bruxelles.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2017). *Rapport annuel 2017*. Bruxelles.
- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2018). *Rapport annuel 2018*. Bruxelles.

- Comité d'Etude sur le Vieillissement. (2019). *Rapport annuel 2019*. Bruxelles.
- Commission de réforme des pensions 2020-2040. (2014a). *Annexe 2.1 : Le régime de pension des salariés*. (F. Vandenbroucke, Ed.), *Un contrat social performant et fiable*. Bruxelles: SPF Sécurité sociale.
- Commission de réforme des pensions 2020-2040. (2014b). *Annexe 2.2. : Les dispositions de retraite pour travailleurs indépendants*. (F. Vandenbroucke, Ed.), *Un contrat social performant et fiable*. Bruxelles: SPF Sécurité sociale.
- Commission de réforme des pensions 2020-2040. (2014c). *Annexe 2.3. : Avenir des pensions dans le secteur public*. (F. Vandenbroucke, Ed.), *Un contrat social performant et fiable*. Bruxelles: SPF Sécurité sociale.
- Commission de réforme des pensions 2020-2040. (2014d). *Propositions pour une réforme structurelle des régimes de pension*. (F. Vandenbroucke, Ed.), *Un contrat social performant et fiable*. Bruxelles: SPF Sécurité sociale.
- Denil, F., Frogneux, V., & Saintrain, M. (2019). *Vingt ans de politique de soutenabilité des finances publiques belges : d'une stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement à une politique de réformes du modèle socio-économique* (Planning paper No. 117). Bruxelles.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2017). *The 2018 Ageing Report* (Vol. Institutio). <https://doi.org/10.2765/40638>
- Franco, D., & Sartor, N. (2006). NDCs in Italy : Unsatisfactory Present, Uncertain Future. In R. Holzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (pp. 467–492). Washington, DC: World Bank.
- Góra, M. (2003). *Reintroducing Intergenerational Equilibrium : Key Concepts behind the New Polish Pension System* (William Davidson Institute Working Paper No. 574). *William Davidson Institute Working Paper*.
- Halpern, C. (2010). Governing Despite its Instruments ? Instrumentation in EU Environmental Policy. *West European Politics*, 33(1), 39–57. <https://doi.org/10.1080/01402380903354064>
- Halpern, C., & Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne. *Revue Française de Science Politique*, 61(1), 51–78.
- Hindriks, J., De Vos, M., & Van de Cloot, I. (2015). *Les coûts du vieillissement fondus comme neige au soleil?* (Itinera Institute Analyse). Bruxelles. Retrieved from www.itinerainstitute.org
- Hindriks, J., Devolder, P., Schokkaert, E., & Vandenbroucke, F. (2017). Réforme des pensions légales : le système de pension à points. *Regards Économiques*, (130).

- Hivert, A.-F. (2018, May 18). Les faux-semblants du système suédois de retraite. *Le Monde*.
- Holzmann, R., & Palmer, E. (Eds.). (2006). *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., & Palmer, E. (2012). NDC in the Teens : Lessons and Issues. In R. Holzmann, E. Palmer, & D. Robalino (Eds.), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World : Vol.1, Progress, Lessons and Implementation* (pp. 3–29). Washington, DC: World Bank.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance*, 20(1), 127–144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>
- Jensen, C., Arndt, C., Lee, S., & Wenzelburger, G. (2018). Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy*, 28(2), 161–176. <https://doi.org/10.1177/0958928717711974>
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W., & Zito, A. (2005). The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective : Has Governance Eclipsed Government ? *Political Studies*, 53, 477–496.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W., Zito, A., & Brückner, L. (2003). European Governance and the Transfer of “New” Environmental Policy Instruments (NEPIs) in the European Union. *Public Administration*, 81(3), 555–574.
- Kassim, H., & Le Galès, P. (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity : A Policy Instruments Approach. *West European Politics*, 33(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/01402380903354031>
- Könberg, B., Palmer, E., & Sundén, A. (2006). The NDC Reform in Sweden : The 1994 Legislation to the Present. In R. Holzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (pp. 449–466). Washington, DC: World Bank.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). L’action publique saisie par les instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11–44). Sciences Po, les Presses.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.
- Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L’action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française de Science Politique*, 61(1), 5–22.
- Legros, F. (2006). NDCs : A Comparison of the French and German Point Systems. In R. Holzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension Reform - Issues and Prospects for*

- Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (pp. 203–224). Washington, DC: World Bank.
- OCDE. (2018). Taux de remplacement nets des pensions. Retrieved July 31, 2019, from <https://data.oecd.org/fr/pension/taux-de-remplacement-nets-des-pensions.htm>
- Palier, B. (2004). Les instruments, traceurs du changement : la politique des retraites en France. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 273–300). Sciences Po, les Presses.
- Palier, B. (2007). Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes : The Case of Funded Pensions in France. *Governance*, 20(1), 85–107.
- Palmer, E. (2000). The Swedish Pension Reform Model : Framework and Issues. *Social Protection Discussion Paper*, 12.
- Palmer, E., Stabina, S., Svensson, I., & Vanovska, I. (2006). NDC Strategy in Latvia : Implementation and Prospects for the Future. In R. Holzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (pp. 397–424). Washington, DC: World Bank.
- Schokkaert, E., Devolder, P., Hindriks, J., & Vandenbroucke, F. (2017). *Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium* (CORE Discussion Papers). *CORE Discussion Papers* (Vol. 2017/06). Louvain-la-Neuve.
- Service fédéral des Pensions. (2019). Législation. Retrieved July 5, 2019, from <https://www.sfpd.fgov.be/fr/centre-de-connaissances/legislation>
- Settergren, O. (2004). La réforme du système de retraite suédois. Premiers résultats. *Revue Française Des Affaires Sociales*, 4–2003, 337–368.
- Tavits, M. (2003). Policy learning and uncertainty: The case of pension reform in Estonia and Latvia. *Policy Studies Journal*, 31(4), 643–660.
- Wilke, C. B. (2008). *On the feasibility of notional defined contribution systems : The German case* (MEA Discussion Papers No. 8165).
- Wurzel, R. K. W., Zito, A., & Jordan, A. (2013). From government towards governance? Exploring the role of soft policy instruments. *German Policy Studies*, 9(2), 21–48.

Le vieillissement de la population devient, d'année en année, un problème de plus en plus majeur pour la soutenabilité financière de nos systèmes de pension. Les mesures pour y faire face mettent quant à elles la soutenabilité sociale des retraites. Cela mène les gouvernements en place à opérer des réformes.

Au travers de l'approche par les instruments, ce travail vise à analyser les différentes réformes mises en place depuis le début des années 2000 en matière de pensions en Belgique. Grâce à une analyse longitudinale à la fois qualitative et quantitative, l'étude montre que les instruments utilisés s'inscrivent dans une dépendance au sentier des réformes des pensions, et que le choix de ces instruments est déterminé par un enjeu politique pouvant primer sur l'enjeu économique.

Mots-clés : pensions ; instruments ; instrumentation ; réforme ; Belgique