

Le rôle politique des sondages : retour sur la réforme des retraites de 2003

Antoine RÉMOND

ATER à l'Université Paris XIII et membre du Centre d'Économie de Paris-Nord (CEPN), Antoine Rémond prépare une thèse de sciences économiques sur l'épargne salariale. Ses travaux portent sur l'évolution des rémunérations, les nouvelles formes de représentation des salariés et la transformation du système de retraite. Sur ce sujet, il a récemment publié « La responsabilité du politique dans le financement du système de retraite français », *Actes du Deuxième Forum de la Régulation*, juillet 2004, et « L'avenir des retraites : le rôle des institutions bancaires et financières », *ENA Hors les murs*, n° 356, novembre 2004. Il a aussi présenté « La déconstruction du système de retraite français : une responsabilité collective » au Colloque international « Les transformations du capitalisme contemporain : faits et théories, état des lieux et perspectives » organisé par le LAME en avril 2004 à Reims, article à paraître dans un ouvrage collectif (CEPN, Université Paris XIII, 99 avenue Jean-Baptiste Clément, 93430 VILLETANEUSE, <antoine.remond@free.fr>).

Résumé / Abstract

Le rôle politique des sondages : retour sur la réforme des retraites de 2003

A travers l'exemple de la réforme des retraites de 2003 en France, cet article s'efforce de montrer que les sondages jouent un rôle politique. La méthode utilisée consiste à reprendre tous les sondages réalisés depuis l'annonce de la réforme jusqu'à son adoption par l'Assemblée nationale. Le but est d'établir que, loin de cerner l'opinion des individus, les sondages ont cherché à orienter les personnes interrogées dans le sens de la réforme. Pour cela ils ont agi directement sur la sélection des questions posées et sur leur formulation en faisant abstraction du contexte économique marqué par la crise boursière de 2000. Outre ces procédés, la technologie des sondages en elle-même fait que la représentativité des opinions exprimées pose problème. Si l'on compare ces résultats à ceux de la seule enquête pertinente, réalisée par la DREES, on constate que ceux-ci sont très différents.

The political role of the opinion polls : Return on the 2003 pension reform

Through the example of the pension reform in 2003 in France this article tries to show that opinion polls play a political role. The method we have used consist to take again all opinion polls realized from the announcement of the reform to its adoption by the Parliament. The goal of this article is to prove that opinion polls have searched to guide the opinion of the respondents in order that it is in favour of the reform. For that they have acted directly on the choice of the asked questions and on their formulation and they have had to disregard the economic context marked by the 2000 stock market crash. In addition to these proceedings, the opinion polls technology implies that the representativeness of the expressed opinions sets a problem. If we compare these results with those of the only relevant survey realized by the DREES we note that the latter are very different.

Le rôle politique des sondages : retour sur la réforme des retraites de 2003

« Le paradoxe de la situation créée par le développement de la technologie des sondages est que jamais sans doute les acteurs des champs politique et journalistique n'ont autant dépensé d'argent pour savoir ce que veut "le peuple" et jamais ils ne l'ont su, finalement, aussi mal »¹.

L'engagement des médias en faveur d'une réforme des retraites favorisant la capitalisation n'est pas nouveau². Tout au long des années quatre-vingt-dix, ils vont reprendre sans discuter les conclusions des différents rapports officiels même si ceux-ci sont très contestables, tout particulièrement dans leurs prévisions³. Le problème de financement du système de retraite est alors présenté comme étant uniquement de nature démographique, le principe préalable à toute réforme étant la non-augmentation des cotisations et l'instauration de dispositifs en capitalisation. La délimitation de ce cadre étroit de raisonnement va, logiquement, mener les médias au constat suivant : il n'y a pas d'autre réforme possible⁴ et tous ceux qui la contestent sont des « malades mentaux »⁵. Cet engagement des médias n'est pas sans rappeler l'implication des *think tanks* conservateurs américains dans le débat sur les retraites qui eut lieu aux États-Unis. Ceux-ci participèrent à la construction du « problème » des retraites et à l'élaboration de sa « solution » financière en ayant essentiellement recours à trois méthodes principales : « a) véhiculer des prévisions alarmistes afin d'exacerber les craintes de la population au sujet du vieillissement démographique et de l'avenir budgétaire du régime fédéral ; b) discréditer le bien fondé de ce régime en employant divers arguments moraux (liberté de choix, équité entre générations) ; c) vanter les mérites de la solution alternative imaginée par les adversaires du régime fédéral »⁶.

Dans ce processus, les instituts de sondage ont joué un rôle tout à fait essentiel. Palier et Bonoli ont ainsi montré que l'année 1999, en France, avait été une année de préparation de la réforme des retraites⁷. L'élaboration du rapport Charpin au début de l'année et la multiplication des sondages qui s'ensuivit⁸ créèrent un moment de concentration médiatique important sur le problème des retraites. La fréquence des sondages et, surtout, la teneur des questions posées en firent un indicateur des problématiques politiques influençant les citoyens : si ces sondages confirmèrent l'inquiétude des personnes interrogées quant au montant des futures retraites, aucun d'entre eux n'attribua cette baisse aux mesures prises en 1993 par le gouvernement pour le régime général et par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires. Au contraire, ils préférèrent l'imputer aux évolutions démographiques, qui feront baisser le ratio actifs/inactifs dans les années à venir, et accessoirement au chômage⁹. Sans grande surprise, une nouvelle réforme sembla alors nécessaire aux « Français ». Le

¹ P. Champagne, *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, Paris, Éditions de Minuit, 1990, p. 193.

² Voir, par exemple, « Retraites : la réforme est urgente », *Le Figaro*, 10 novembre 1984 ; « La bombe à retardement des retraites », *Le Monde*, 13 février 1990 ; « La réforme du système de retraite est urgente et indispensable », *La Tribune de l'Expansion*, 27 juillet 1990.

³ D. Taddéi, *Pour des retraites choisies et progressives*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 22, Paris, La Documentation française, 1999 ; P. Concialdi, « Pour une économie politique de la protection sociale », *Revue de l'IREs*, n° 30, 1999 ; J.-C. Barbier, B. Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, La Découverte, Collection « Repères », n° 382.

D. Taddéi, « Retraites et scénarii démographiques : encore un effort », *Mouvements*, n° 20, mars-avril 2002, pp. 137-143.

⁴ Voir à ce sujet le dossier concernant la réforme des retraites de 2003 sur le site Internet de l'Observatoire des médias : <http://www.acrimed.org>

⁵ G. Balbastre, P. Rimbart, « Malades mentaux », *Le Monde diplomatique*, novembre 2003, p. 7.

⁶ D. Béland, « Expertise et politique des retraites : l'influence des think-tanks aux États-Unis », *L'Année de la Régulation 2000*, « Fonds de pension et "nouveau capitalisme" », vol. 4, Paris, La Découverte, 2000, pp. 251-273. Citation tirée de la page 264.

⁷ B. Palier, G. Bonoli, « La montée en puissance des fonds de pension : une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux », *L'Année de la Régulation 2000*, op. cit., pp. 209-250.

⁸ Plusieurs d'entre eux sont cités dans B. Palier, G. Bonoli, « La montée en puissance des fonds de pension : une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux », art. cit. (note 38 p. 241 et en annexe p. 250).

⁹ *Ibid.*

gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en ayant annoncé une pour la fin du premier semestre 2003, une nouvelle vague de sondages s'imposa¹⁰.

Pourquoi faire le choix de revenir sur la réforme de 2003 ? Tout d'abord, parce que l'engagement des sondages a déjà été évoqué, quand ceux-ci ont cherché, en 1999, à « préparer » l'opinion à un certain type de réforme, mais n'a pas été étudié de manière précise. Ensuite, parce que la réforme Fillon est une réforme progressive, ponctuée de « rendez-vous réguliers », dont les prochaines dates sont fixées à 2008 et 2012. Par conséquent, cette même implication a de grandes chances de se reproduire dès 2008 quand il s'agira de prendre de nouvelles mesures pour financer les retraites. Enfin, parce que le contexte économique dans lequel les enquêtes d'opinion furent réalisées a montré, de manière encore plus évidente, la partialité des instituts de sondage. Dans les pays où une large part du système de retraite repose sur la capitalisation, la crise boursière de 2000 a frappé de plein fouet les travailleurs en fin de carrière et les retraités qui ont vu fondre le capital qu'ils avaient accumulé au cours de leur vie active entraînant un effondrement de leurs retraites, ce qui les obligea à rester ou à retourner sur le marché du travail. Dans ce contexte, les instituts de sondage sont apparus comme dogmatiques dans le sens où, en décalage complet avec la réalité économique et sociale, ils se sont efforcés de faire de la capitalisation et de l'augmentation de la durée de cotisation les mesures incontournables d'une réforme des retraites. Aucune des enquêtes réalisées au cours de l'année 2003 ne fit référence à la crise boursière et à ses conséquences.

Le but de cet article est de montrer que les sondages ont joué un rôle politique dans la réforme des retraites et de révéler les techniques attestant de leur engagement. Loin de cerner l'opinion des individus, ils ont cherché à légitimer la réforme. Les résultats des enquêtes furent ensuite utilisés par le gouvernement et la presse comme étant la preuve que la majorité des français soutenait la réforme...

Dans une première partie nous mettons en évidence comment les sondages, à travers la sélection des questions qu'ils posent et la manière dont ils les formulent, fabriquent l'opinion qu'ils souhaitent. Outre ces deux procédés, nous montrons, dans une deuxième partie, qu'il existe un réel problème de représentativité des opinions exprimées. Dans une troisième partie, nous comparons ces résultats avec la seule enquête sérieuse ayant cherché à mesurer les souhaits des individus. Enfin, dans une quatrième partie, nous revenons sur la crise boursière de 2000 et ses conséquences sur les régimes de retraite en capitalisation.

1. Comment les sondages fabriquent l'opinion souhaitée

Les sondages ont recours principalement à deux techniques pour orienter l'opinion dans le sens qu'ils désirent : la sélection des questions qu'ils souhaitent poser – qui implique le rejet de celles qu'ils veulent éviter – et la manière dont ils les formulent.

1.1. La sélection des questions posées

Lors de l'élaboration de la réforme des retraites, le gouvernement a suivi les recommandations formulées dans l'accord sur les régimes complémentaires du 10 février 2001 par les signataires, le MEDEF, la CFDT et la CFE-CGC. Ceux-ci demandaient, en effet, au Législateur de stabiliser le taux de remplacement¹¹ et le taux de cotisation pour les dix années à venir, tenaient à « privilégier la

¹⁰ « Les français et les retraites », sondage CSA réalisé le 15 janvier 2003 ; « Le devenir des retraites : pronostics et attentes », sondage IFOP réalisé le 2 février 2003 ; « Le devenir des retraites », sondage IFOP réalisé le 2 avril 2003 ; « La réforme des retraites », sondage Louis Harris réalisé le 11 mai 2003 ; « Les français et la réforme des retraites », sondages SOFRES réalisés les 9 et 10 janvier 2003, 6 et 7 mars 2003, 9 et 10 avril 2003, 11 et 12 juin 2003.

¹¹ Le taux de remplacement désigne le rapport entre le montant de la pension liquidée et le dernier revenu d'activité.

variable de la durée de cotisation pour l'accès à la retraite à taux plein », souhaitaient favoriser la liberté de choix pour le départ à la retraite après 60 ans et permettre de partir avant 60 ans pour les salariés ayant effectué des travaux pénibles¹². Le gouvernement s'est donc déclaré, dès le départ, opposé à toute hausse des cotisations. Aussi, dans la plupart des sondages réalisés avant la réforme, celle-ci ne fut même pas évoquée, les sondés ayant dû choisir entre une augmentation de la durée de cotisation ou une baisse du montant des retraites (CSA, Louis Harris). Seule la SOFRES, dans son baromètre des retraites, retint les trois paramètres mais la formulation de la question était telle qu'elle ne pouvait que conduire au rejet de l'augmentation des taux de cotisation¹³ (voir ci-dessous).

Une autre méthode peut être employée : elle consiste dans le même sondage à demander aux individus leurs préférences entre deux mesures puis, de se prononcer sur trois possibilités de réforme mais en prenant soin d'exagérer le coût de la troisième. Ainsi dans le sondage SOFRES des 6 et 7 mars, parmi les questions posées, deux étaient liées :

– La première concernait les souhaits des personnes interrogées.

Question : « Vous-même, de laquelle de ces attitudes êtes-vous le plus proche aujourd'hui – ou étiez-vous le plus proche avant de partir en retraite ? »

<i>Question posée aux étudiants, actifs et retraités (92 % de l'échantillon)</i>	Ensemble	Actifs
Vous avez (aviez) envie d'arrêter de travailler le plus tôt possible, même si cela vous fait (avait fait) perdre en revenus pour votre retraite	45	51
Vous avez (aviez) envie de partir en retraite avec le revenu le plus élevé possible, même si pour cela, il vous faut (avait fallu) travailler plus longtemps	48	45
Sans opinion	7	4

Dans cette question, il n'est pas proposé de partir plus tôt avec le revenu le plus élevé possible en ayant cotisé plus.

– La seconde question concernait le point de vue des enquêtés sur la future réforme. Trois propositions leur étaient faites. Or, inconsciemment, à ce stade du questionnaire, l'individu interrogé a en tête que pour financer sa retraite, il lui faut soit accepter une moindre pension, soit travailler plus longtemps. Si on lui demande s'il est favorable à une « forte augmentation » des cotisations, on comprend qu'il y soit quelque peu réticent.

Question : « Entre ces trois possibilités de réforme du système par répartition des retraites, laquelle serait, en ce qui vous concerne, la plus acceptable ? »

- « Une forte augmentation de vos cotisations pour partir à 60 ans tout en touchant une retraite pleine » : 28 %.
- « Un allongement de la durée de cotisation de 2 ou 3 ans pour avoir droit à une retraite pleine » : 42 %.
- « Le maintien de la même durée et du même taux mais une retraite moins importante » : 20 %.
- « Sans opinion » : 10 %.

1.2. La formulation des questions

¹² Le texte de cet accord est disponible sur le site Internet de l'ARRCO (Association des Régimes de Retraite Complémentaire) : http://www.arcco.fr/txt_reference/pdf/accord10022001.pdf

¹³ Voir, par exemple, « De la science des sondages », *Le Monde diplomatique*, juin 2003, p. 3 et « Retraites : tentatives de manipulation des citoyens », Communiqué d'Attac, 18 avril 2003.

Une des manières de construire l'opinion sur une question précise consiste à formuler cette dernière de façon à orienter la réponse dans le sens voulu.

– Le rétablissement de la même durée de cotisation entre salariés du public et du privé.

L'harmonisation de la durée de cotisation entre salariés du public et du privé est envisagée dans tous les sondages comme un alignement de la durée de cotisation des salariés du public sur le privé : CSA, 15 janvier 2003 ; IFOP, 2 février et 13 avril 2003 ; Louis Harris, 11 mai 2003 ; SOFRES, 9 et 10 janvier, 9 et 10 avril, 6 et 7 mars 2003. Ainsi, sans surprise, la majorité des sondés se prononce pour l'allongement de la durée de cotisation des fonctionnaires : une majorité, très large, de salariés du secteur privé mais aussi, bien que plus faible, de fonctionnaires, un grand nombre d'entre eux s'étant résignés à devoir cotiser plus longtemps compte tenu de la situation dans le secteur privé. Mais aurait-on proposé la mesure inverse, c'est-à-dire revenir à 37,5 annuités de cotisations pour tous les salariés, que, à n'en pas douter, les résultats auraient été encore plus clairs. Or celle-ci ne l'a jamais été.

Poser certaines questions afin de noyer celles qui sont essentielles et de sous-entendre que d'autres mesures sont possibles, ce qui peut modifier la hiérarchie des réponses des personnes interrogées. Dans le sondage IFOP du 2 février 2003, on aurait ainsi presque pu prévoir les réponses à la question suivante : « Parmi chacune des solutions suivantes envisagées pour réformer notre système de retraite, vous me direz si vous y êtes tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou tout à fait défavorable ? »

	Total favorable	Total défavorable	Ne se prononcent pas	TOTAL
Compléter le système de retraite par répartition au moyen de fonds de pension	61	31	8	100
Supprimer les régimes spéciaux, permettant à certaines catégories sociales de partir à la retraite avant 60 ans	52	45	3	100
Allonger la durée de cotisation	36	62	2	100
Reculer l'âge du départ à la retraite au-delà de 60 ans	30	68	2	100
Augmenter les cotisations sociales	25	73	2	100
Diminuer le niveau des retraites	14	84	2	100

En effet, d'une part, il est d'autant plus facile de souhaiter la suppression des régimes spéciaux qu'ils concernent relativement peu de salariés, comme si leur suppression allait régler quoi que ce soit au problème de financement du régime général. D'autre part, le terme « compléter » a une connotation

moins négative qu'« augmenter » (les cotisations sociales), « diminuer » (les pensions) ou « allonger » (la durée de cotisation) qui évoquent l'effort et le sacrifice.

– Écarter une mesure non souhaitée : l'exemple de l'augmentation des cotisations dans le baromètre de la SOFRES.

Le premier sondage réalisé par la SOFRES sur la réforme des retraites, les 9 et 10 janvier 2003, demandait aux sondés de prendre position sur la future réforme : « Entre ces trois possibilités de réforme du système par répartition, laquelle serait la plus acceptable en ce qui vous concerne ? »

	Ensemble	Actifs
– Augmenter fortement vos cotisations pour partir à 60 ans et toucher une retraite pleine	40	43
– Travailler et cotiser plus longtemps pour avoir droit à une retraite pleine	27	23
– Garder la même durée et le même taux de cotisation, mais avoir une retraite moins importante	20	23
– Aucune	9	9
– Sans opinion	4	2

Le résultat est sans équivoque. L'ensemble des sondés privilégie assez fortement l'augmentation des cotisations. Chez les actifs, l'accroissement de la durée de cotisation ne fait pas plus l'unanimité que la baisse des retraites. Sans doute, ce résultat a-t-il surpris et a dû embarrasser les sondeurs et le gouvernement qui comptait utiliser les résultats des sondages pour légitimer les mesures qu'il comptait prendre.

C'est pourquoi, dans les sondages suivants, réalisés les 6 et 7 mars, puis les 9 et 10 avril 2003, la question traitant de la réforme avait été reformulée et la distinction « ensemble de l'échantillon / actifs » abandonnée.

Question : « Entre ces trois possibilités de réforme du système par répartition, laquelle serait la plus acceptable en ce qui vous concerne ? »

	6 et 7 mars	9 et 10 avril
– Une forte augmentation de vos cotisations pour partir à 60 ans tout en touchant une retraite pleine	28	25
– Un allongement de la durée de cotisation de 2 ou 3 ans pour avoir droit à une retraite pleine	42	42
– Le maintien de la même durée et du même taux mais une retraite moins importante	20	14
– Sans opinion	10	19

Dès lors, les résultats sont tout autres. La préférence des individus pour allonger la durée de cotisation est assez nette. Comment expliquer ce changement radical de ce que les médias et la classe politique appellent « l'opinion » en si peu de temps ? Même s'il a pu y avoir une certaine évolution, et une préférence plus marquée en faveur de l'allongement de la durée de cotisation, cette différence entre les résultats de ces deux sondages tient évidemment à la question posée qui se révèle être un exemple

parfait de désinformation. Rappelons que le Conseil d'orientation des retraites a estimé, dans son premier rapport, que les besoins de financement du système de retraite à l'horizon 2040 pouvaient être réglés par : une hausse du taux de cotisation de 15 points, une baisse des pensions de 45 % et un allongement de la durée de cotisation de... 9 ans¹⁴. Un allongement *conséquent*, donc, de la durée de cotisation et une retraite *beaucoup* moins importante. Or cette question laisse penser que le choix s'effectue entre cotiser 15 points de plus et travailler trois ans de plus. La SOFRES a donc introduit volontairement la confusion pour obtenir le résultat désiré. Il est d'ailleurs intéressant que la même proportion d'individus, dans le sondage de janvier et dans celui de mars, ne désire pas voir sa retraite baisser.

Enfin, on peut interpréter différemment les résultats selon que les personnes interrogées doivent se prononcer par rapport à une mesure parmi d'autres (SOFRES) ou considérée isolément. Ainsi, dans un sondage réalisé à la même période (IFOP, 13 avril 2003), à la question « Seriez-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt pas favorable ou pas favorable du tout à l'allongement de la durée de cotisation au-delà de 40 ans pour les salariés du secteur public comme pour ceux du secteur privé, afin d'équilibrer les régimes de retraite ? », 51 % des sondés répondent qu'ils n'y sont pas favorables contre 47 % qui y sont favorables et 2 % qui ne se prononcent pas. On peut donc déduire du sondage SOFRES que « les français » préfèrent un allongement de la durée de cotisation et du sondage IFOP qu'ils n'en veulent pas ! Aussi ne peut-on achever l'analyse de la fabrication de l'opinion souhaitée par les instituts de sondages concernant la réforme des retraites sans conclure par cette citation de Patrick Champagne : « les sondeurs, qui reprochaient aux hommes politiques, de parler à tort et à travers “au nom du peuple”, font effectivement mieux que ceux-ci, puisque c'est “le peuple” lui-même qu'ils font désormais directement parler à tort et à travers »¹⁵.

2. Le sens des opinions exprimées

Un autre problème posé par la technologie des sondages est celui du sens des opinions exprimées. En effet, il peut y avoir, d'une part, une différence entre les opinions exprimées et les opinions effectives qui s'explique par le recours quasi-systématique à des questions fermées. D'autre part, la technique des échantillons conduit à s'interroger sur la représentativité des opinions exprimées.

2.1. Le problème de l'expression des opinions effectives : l'hégémonie des questions fermées

Ces limites sont dues au type de questions posées par les instituts de sondage qui sont généralement des questions fermées, c'est-à-dire des questions pour lesquelles les réponses sont prédéterminées, la personne interrogée devant obligatoirement en choisir une d'entre elles. Le problème des questions fermées tient au fait que la compréhension proprement linguistique de la question n'implique pas nécessairement la compréhension pratique du problème qu'elle soumet, et encore moins la connaissance des enjeux, notamment politiques, qu'elle peut comporter¹⁶. La divergence entre compréhension pratique et linguistique s'explique par la nature même des questions fermées qui proposent de « répondre par “oui” ou par “non” à des questions qui sont de véritables sujets de mémoires de maîtrise de sciences politiques »¹⁷. Cette technique permet, certes, de réduire artificiellement le taux de non réponse ce qui est le but recherché par les instituts de sondage mais pose le problème de l'expression des opinions effectives car elle revient à demander aux gens de dire des choses qu'ils ne savent pas eux-mêmes ou qu'ils ne peuvent pas exprimer par eux-mêmes. Par

¹⁴ Conseil d'orientation des retraites, *Renouveler le contrat social entre les générations*, Premier rapport 2001, Paris, La Documentation française, 2002.

¹⁵ P. Champagne, *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, op. cit., pp. 116-117.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 109.

exemple, quand l'IFOP (2 février 2003) et la SOFRES (9 et 10 janvier 2003) demandent aux personnes composant leurs échantillons si elles sont favorables à « compléter le système de retraite par répartition » au moyen de fonds de pension, ont-elles en tête le coût pour les finances publiques à favoriser la capitalisation¹⁸, l'effet de « vase communicant » existant entre répartition et capitalisation¹⁹, les avantages et inconvénients de la répartition et de la capitalisation, plus spécifiquement, les conséquences de la crise boursière sur les pensions dépendant des marchés financiers ? L'emploi du terme « compléter » n'est-il pas, dans ces conditions, un abus sémantique ?

Parfois, l'ambiguïté peut être accentuée par la formulation de la question. Ainsi, le sondage Louis Harris du 11 mai 2003 posait la question suivante : « A propos des retraites, êtes-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable à chacune de ces propositions » :

- « Favoriser l'épargne personnelle pour sa propre retraite »
- « Augmenter les cotisations des fonctionnaires »
- « Augmenter progressivement la durée minimale de cotisation à 42 ans pour tous »
- « Faire cotiser les salariés du privé plus longtemps »
- « Maintenir le système actuel en acceptant une diminution du montant des retraites »

Dès le début de la question, l'expression très vague « à propos des retraites » instaure un certain flou, accentué par les propositions qui suivent. Peut-on en effet mettre sur le même plan chacune d'entre elles ? Peut-on financer le système de retraite par la seule augmentation des cotisations des fonctionnaires ? Si l'on favorise l'épargne personnelle pour sa propre retraite, n'est-ce pas que l'on accepte dans le même temps de voir la part de la répartition se restreindre ?

Les questions ouvertes – dont la réponse n'est pas prévue, le répondant étant libre de s'exprimer –, au contraire, donnent une idée plus réelle des opinions ou des connaissances effectives des enquêtés. Mais parce qu'elles comportent un taux élevé de non-réponse et qu'elles suscitent, de surcroît, des réponses très diverses, elles sont extrêmement rares car, dans la logique des instituts de sondage, une question comportant un taux élevé de non-réponse est considérée comme une question ratée. Ces derniers privilégient alors les questions fermées parce que, plutôt que d'examiner la population qu'il serait scientifiquement le plus pertinent d'interroger pour saisir les opinions réellement existantes compte tenu des sujets abordés, ils s'en remettent mécaniquement à une conception politique de la représentativité qui consiste non pas à déterminer les populations intéressées et ayant un avis mais à faire voter un modèle réduit du corps électoral, le plus souvent en parfaite méconnaissance de cause, puisque les enjeux politiques qui se masquent plus ou moins bien derrière les questions posées ne sont pas explicités.

2.2. Sondages et opinion publique

C'est selon cette méthode que les instituts de sondage prétendent mesurer « l'opinion publique ». Or Bourdieu a montré que « l'opinion publique », dans l'acception des instituts de sondage, n'existe pas, ceci à cause de la nature même de l'enquête d'opinion qui postule que tous les individus ont une opinion, qu'ils se posent tous la question qu'on leur pose et enfin que toutes les opinions, d'un point de vue social, se valent²⁰. En effet, bien que les individus participent très inégalement à la formation de l'opinion publique déclarée, les instituts de sondage vont « consulter les discrets, les indécis », « rendre visite à la vieille infirme qui n'a que peu d'idées sur la question » et vont lui « accorder, dans le total, le même poids, la même importance qu'au technicien et surtout qu'à

¹⁸ G. Hughes, A. Sinfield, « Financing Pensions by Stealth », in G. Hughes, J. Stewart (eds), *Reforming Pensions in Europe : Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

¹⁹ Une forte corrélation négative entre le taux de remplacement du régime de base et la taille du système par capitalisation existant pour de nombreux pays, ce principe peut être généralisé. Sur ce point, voir B. Palier et Bonoli, « La montée en puissance des fonds de pension : une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux », *art. cit.*

²⁰ P. Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps modernes*, n° 318, janvier 1973, pp. 1292-1309.

l'homme sûr de lui et disposant d'une voix puissante »²¹. L'expression « opinion publique » cherche à décrire quelque chose qui existe à l'état diffus et plus ou moins confus. Les procédures qui visent à l'objectiver contribuent en partie à produire ce qu'elles veulent seulement mesurer²².

Les instituts de sondage recueillent les opinions privées d'un millier d'individus atomisés représentant statistiquement « les français » et les transforment en une opinion publique par le seul fait de rendre publics les résultats des enquêtes. Cette « opinion publique » n'est que l'agrégation statistique d'opinions privées, elle n'est pas une opinion qui s'exprime publiquement. L'enquête se réduit généralement à demander aux personnes interrogées de répondre aux questions que les politologues se posent et à faire comme si « l'opinion publique » était celle qui recueillait le plus de suffrages. En fin de compte, loin de saisir des opinions préexistantes, les instituts de sondage ont socialement créé « un nouveau type d'opinion, inexistant auparavant, que l'on pourrait appeler "l'opinion pour enquête d'opinion" »²³. Par conséquent, ils ne mesurent en aucune manière « l'opinion publique » mais fabriquent des artefacts et se livrent à une sorte d'« exercice illégal » de la science²⁴, d'autant plus qu'ils ne prennent pas en compte l'influence des lobbies qui constituent une « opinion publique » beaucoup plus réelle.

Dans le même ordre d'idées, Sauvy distingue l'opinion publique proprement dite de la simple « majorité des opinions individuelles sur un sujet donné »²⁵. Selon lui, « l'opinion publique » est constituée par l'ensemble des voix des porte-parole de groupes de pression plus ou moins restreints mais, en plus, il faut que leurs prises de position présentent une certaine cohérence et n'obéissent pas simplement aux clivages socio-politiques traditionnels.

Comment expliquer l'imposition de la technologie des sondages d'opinion ? Elle est « le résultat d'un véritable travail collectif d'imposition auquel participent avec leurs intérêts propres, différents mais convergents, un ensemble d'acteurs appartenant au champ politico-journalistique et ayant un intérêt commun à la production de cette nouvelle croyance »²⁶. Ainsi, ceux qui peuvent se payer des questions ont le pouvoir de les faire poser publiquement et, donc, de les imposer à tous comme question à se poser. Cela leur permet de donner leur vision du monde social, leur point de vue et leur façon de poser les problèmes de société.

3. « Les opinions des français en matière de retraite » : quelques résultats pertinents

Pour avoir une idée plus représentative que celle donnée par les sondages des opinions des individus en matière de retraite, la seule enquête pertinente à laquelle on puisse se référer est l'enquête barométrique de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, pour plusieurs raisons :

- La durée de l'enquête : trois vagues de questionnement, allant de deux à trois mois, furent réalisées de 2000 à 2002 ;
- la taille de l'échantillon : 4 000 personnes représentatives de la population âgée de 18 ans et plus ;
- la nature des entretiens : en face à face, au domicile des personnes interrogées ;
- le recours à des questions ouvertes.

Cette enquête livre des résultats intéressants concernant l'âge de départ à la retraite, les modalités de réforme et la configuration du système de retraite.

Dans cette partie, on se référera également à une enquête européenne (Eurobaromètre) sur l'avenir des systèmes de retraites réalisée de septembre à octobre 2001 par le groupe de recherche sur

²¹ A. Sauvy, *L'opinion publique*, Paris, PUF, 1979, p. 40.

²² P. Champagne, *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, op. cit.

²³ *Ibid.*, p. 116.

²⁴ P. Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », art. cit. ; dans *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, op. cit., Patrick Champagne parle, lui, de « transfert illégitime de l'autorité scientifique » (p. 88).

²⁵ A. Sauvy, *L'opinion publique*, op. cit.

²⁶ P. Champagne, *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, op. cit., p. 85.

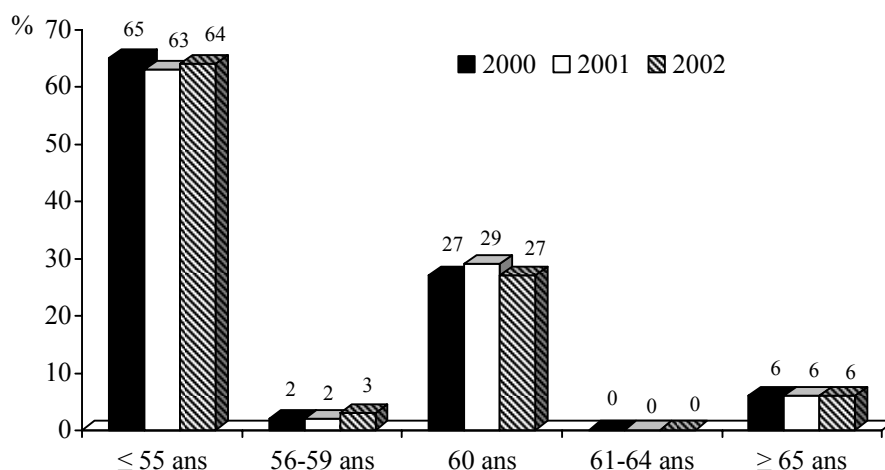
l'opinion européenne EEIG – un consortium d'instituts d'enquêtes d'opinion publics et privés – à la demande de la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne²⁷. Cette enquête couvre la population des différents États membres de l'Union européenne, âgée de 15 ans et plus. Les échantillons sont composés de 1 000 personnes par pays, excepté en Allemagne (1 000 en ex-RDA, 1 000 en ex-RFA), au Luxembourg (600) et au Royaume-Uni (1 000 en Grande-Bretagne, 300 en Irlande du Nord) ce qui constitue un total de près de 16 000 entretiens. Ceux-ci furent réalisés en face à face au domicile des personnes interrogées. Pour obtenir la moyenne européenne, les échantillons sont ensuite pondérés en fonction du poids relatif des populations nationales.

3.1. L'âge de départ à la retraite

Il ressort qu'idéalement les deux tiers, environ, des personnes interrogées souhaitent prendre leur retraite à 55 ans au plus tard et, de manière encore plus nette, 94 % des personnes interrogées ne souhaitent pas travailler au-delà de 60 ans (graphique 1).

Graphique 1 : Répartition des âges souhaités de départ à la retraite par les non-retraités (en %)

Question : Dans l'idéal, à quel âge souhaiteriez-vous ou auriez-vous aimé prendre votre retraite ?



Ces proportions restent stables sur les trois années considérées : 2000, 2001 et 2002. Ces résultats concordent avec ceux des enquêtes conditions de travail menées par la DARES et des enquêtes sociologiques qui montrent que de plus en plus de gens vivent le travail comme une épreuve angoissante et se sentent exposés à tous les coups du sort : perte de l'emploi, exigences de la tâche qui deviennent insoutenables²⁸.

Parmi les différentes catégories socioprofessionnelles, les cadres et professions libérales se démarquent nettement en souhaitant partir en retraite plus tard : seule la moitié d'entre eux désire le faire avant 60 ans contre les deux tiers chez les autres catégories socioprofessionnelles en activité²⁹. C'est là que se situe la différence essentielle entre les actifs plus qu'entre les salariés du secteur public

²⁷ Commission Européenne, « The Future of Pensions Systems », Eurobaromètre spécial, n° 161, janvier 2004.
<http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_161_pensions.pdf>

²⁸ C. Baudelot, M. Gollac (dir.), *Travailler pour être heureux ?*, Paris, Fayard, 2003 ; M. Gollac, S. Volkoff, *Les conditions de travail*, Paris, La Découverte, Collection « Repères », n° 301 ; S. Paugam, *Le salarié de la précarité*, Paris, PUF, 2000.

²⁹ L. Caillot, R. Boarini, C. Le Clainche, « Les opinions des français en matière de retraite de 2000 à 2002 », *Études et résultats*, n° 210, DREES, décembre 2002.

et ceux du secteur privé comme les médias se sont efforcés de le faire croire³⁰. Ceux-ci ont finalement les mêmes aspirations (tableau 1).

Tableau 1 : Âge idéal de départ à la retraite selon le statut professionnel

Question : Dans l'idéal, à quel âge souhaiteriez-vous ou auriez-vous aimé prendre votre retraite ?

	≤ 55 ans	56-59 ans	60 ans	61-64 ans	≥ 65 ans	Ensemble
Salariés du secteur privé	64	3	28	1	6	100
Salariés du secteur public	70	3	23	0	4	100

3.2. Les modalités de réforme du système de retraite

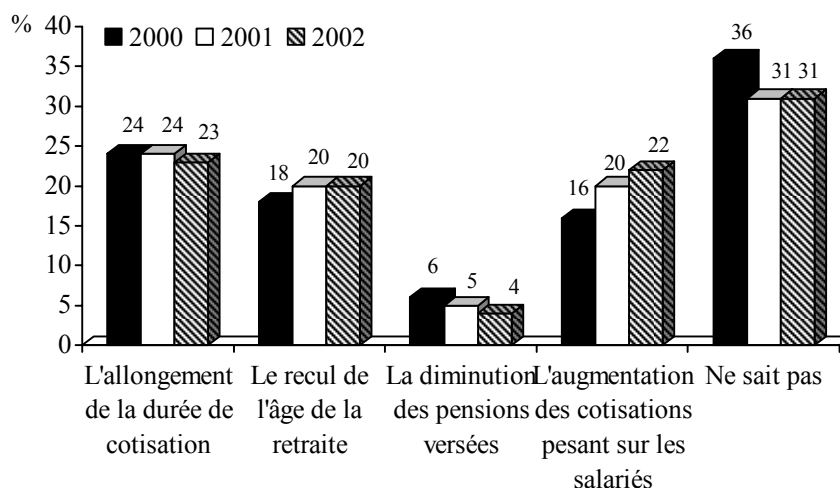
Le second résultat intéressant concerne les modalités de réforme. Il apparaît que la hausse des cotisations pesant sur les salariés n'est pas la mesure la plus impopulaire. Sur les trois dernières années la part des personnes préférant une augmentation des cotisations pesant sur les salariés s'est même accrue de manière importante au point de rejoindre celle qui se prononce pour l'allongement de la durée de cotisation. Dans le même temps, la part des répondants qui ne se prononcent en faveur d'aucune solution a diminué (graphique 2). Ces évolutions semblent traduire une disposition à accroître les efforts contributifs afin de garantir la pérennité des régimes de retraite³¹.

Graphique 2 : Préférences exprimées entre les grandes options de réforme des retraites

Question : Parmi les solutions suivantes pour préserver le système de retraite actuel, laquelle aurait votre préférence ?

³⁰ G. Balbastre, P. Rimbart, « Les médias, gardiens de l'ordre social », *Le Monde diplomatique*, novembre 2003, pp. 6-7.

³¹ L. Caillot, R. Boarini, C. Le Clainche, « Les opinions des français en matière de retraite de 2000 à 2002 », *art. cit.*



Si on considère les différents âges auxquels les actifs interrogés souhaitent, idéalement, partir à la retraite, on s'aperçoit que leurs attentes sont très hétérogènes. Par exemple, ceux qui aimeraient partir à 55 ans, c'est-à-dire les deux tiers (tableau 1), privilégient l'augmentation des cotisations comme moyen de financer les retraites (tableau 2). Plus généralement, l'augmentation des cotisations est d'autant moins souhaitée que l'âge idéal de départ en retraite est élevé, le travail étant alors moins ressenti comme une contrainte. Ainsi certains actifs souhaitant partir à 65 ans, épanouis dans leur travail, ont parfois du mal à « décrocher » car l'inactivité professionnelle peut être vécue comme une situation angoissante, ce qui explique la forte proportion d'individus préférant reculer l'âge de la retraite.

Tableau 2 : Les préférences d'évolution du système de retraite exprimées en 2002 par les non-retraités souhaitant partir à 55, 60 ou 65 ans

Question : Dans l'idéal, à quel âge souhaiteriez-vous prendre votre retraite ?
 Parmi les solutions suivantes pour préserver le système de retraite actuel, laquelle aurait votre préférence ?

Préférence pour l'évolution du système de retraite	Âge souhaité de départ en retraite			Ensemble des non-retraités
	55 ans	60 ans	65 ans	
– Allongement de la durée de cotisation	22	24	37	23
– Recul de l'âge de la retraite	18	22	32	19
– Augmentation des cotisations pesant sur les salariés	25	20	12	22

L'eurobaromètre sur l'avenir des systèmes de retraites fait ressortir des tendances encore plus marquées. Il révèle que :

- près de 70 % des français interrogés se déclarent opposés à un recul de l'âge de la retraite (25 % y sont favorables et 5 % ne se prononcent pas), la proportion étant à peu près la même dans tous les autres pays de l'Union européenne et dans toutes les catégories de la population interrogée ;
- environ 50 % sont contre une baisse des pensions (35 % sont pour et 15 % ne savent pas).
- 70 % seraient favorables à une augmentation des cotisations afin de maintenir le niveau des pensions (20 % y sont opposés et 10 % ne se prononcent pas). La France se situe dans la moyenne européenne mais il existe des différences plus marquées sur cette question. Ainsi les danois interrogés sont favorables à une hausse des cotisations à 85 %, tout comme les autres pays d'Europe du Nord.

Les pays les moins enthousiastes sont les pays d'Europe du Sud, au premier rang desquels les enquêtés grecs, favorables à 55 %. Si l'on rentre dans le détail de l'échantillon européen, toutes les tranches d'âge sont favorables à une augmentation des cotisations mais des différences apparaissent en fonction de l'âge, les individus l'étant d'autant plus fortement qu'ils sont âgés : ceux âgés de 15 à 24 ans le sont à 55 % (mais plus de 20 % sont sans opinion), ceux âgés de 55 ans et plus le sont à 75 % (10 % sont sans opinion).

Ces préférences sont confirmées dans un eurobaromètre sur l'Agenda de Lisbonne qui montre que, parmi les mesures visant à garantir le financement des systèmes de retraites³², l'augmentation des cotisations apparaît, de manière très nette, comme étant la solution la plus acceptable : 34 % des actifs occupés interrogés privilégient cette mesure, contre 17 % qui mettent en avant l'allongement de la durée de cotisation et 13 % une baisse des pensions. Concernant les personnes sans activité professionnelle, les proportions s'élèvent respectivement à 29 %, 19 %, et 12 %.

3.3. La configuration du système de retraite

Les personnes enquêtées ont aussi été interrogées sur la configuration du système de retraite, à savoir « garder le système actuel fondé sur la répartition, en le réformant » ou « ajouter au système actuel un complément d'assurance ou d'épargne individuelle ». On a déjà évoqué précédemment les réserves suscitées par une telle question.

Dans l'ensemble, le choix entre les deux orientations apparaît relativement partagé, avec un léger avantage en faveur du maintien du système actuel. Le niveau des revenus discrimine fortement les réponses (tableau 3) :

- Les personnes interrogées vivant dans des ménages pauvres ou de revenu modeste privilégient nettement le système de retraite par répartition avec une partie d'entre eux n'ayant pas d'avis sur la question plus importante que pour les autres tranches de revenu.
- Les ménages à revenu moyen se prononcent à parité pour les deux solutions.
- Enfin, les ménages percevant plus de 3 810 euros par mois penchent largement pour l'introduction d'un « complément » d'assurance ou d'épargne individuelle. Ils ne représentent néanmoins que 4 % de la population³³.

Tableau 3 : Configuration souhaitée du système de retraite par niveau de revenus mensuels nets du ménage (en %)

Question : A l'avenir que faudrait-il faire en priorité en matière de retraite ?

Tranche de revenus du ménage						Ensemble
< 760	760-1140	1140-1910	1910-2440	2440-3810	> 3810	

³² Commission Européenne, « Enquête sur l'Agenda de Lisbonne », Eurobaromètre spécial, n° 215, février 2005.

³³ *Ibid.*

– Garder le système actuel fondé sur la répartition en le réformant	51	52	48	47	49	40	49
– Ajouter au système actuel un complément d'assurance ou d'épargne individuelle	40	43	47	48	47	58	46
– Ne sait pas	9	5	5	5	4	2	5
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100

En ce qui concerne les générations, les résultats sont encore plus nets : seule la tranche d'âge 18-34 ans est majoritairement favorable à la capitalisation avec, toutefois, une proportion plus importante ne sachant pas qui peut s'expliquer par la plus forte inactivité des individus dans cette tranche d'âge et le fait qu'une partie d'entre eux n'a encore jamais travaillé et n'a donc pas l'expérience des assurances sociales. Toutes les autres classes d'âge sont largement contre un complément de couverture individuelle (tableau 4).

Tableau 4 : Configuration souhaitée du système de retraite par tranche d'âge (en %)

Question : A l'avenir que faudrait-il faire en priorité en matière de retraite ?

Tranche d'âge				
18-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	65 ans et plus	Ensemble

– Garder le système actuel fondé sur la répartition, en le réformant	42	52	52	54	49
– Ajouter au système actuel un complément d'assurance ou d'épargne individuelle	51	43	44	42	46
– Ne sait pas	7	5	4	4	5
Ensemble	100	100	100	100	100

Les différents résultats mettent donc en évidence une communauté de statut des salariés. Il existe bien des divergences entre eux mais loin de s'affirmer entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé, elles se manifestent entre :

- d'une part, les salariés à faibles revenus et ceux à hauts revenus, puis entre catégories socioprofessionnelles avec des appréciations et des attentes très distinctes entre, d'un côté les cadres et professions libérales et de l'autre, les employés et les ouvriers. Ces différences ne sont, à vrai dire, guère surprenantes car elles ne sont pas récentes ;

- d'autre part, entre les salariés les plus jeunes et les plus âgés. Ce sont les dissensions entre ces deux catégories de salariés qui doivent surtout retenir l'attention car les jeunes se sont retrouvés exclus par le système économique (faible taux d'emploi et taux de chômage important des 18-25 ans, pas de RMI pour les moins de 25 ans, stages non rémunérés, emplois précaires, etc.), si bien que s'est développée, chez nombre d'entre eux, l'idée qu'ils avaient déjà payé pour la collectivité. Ainsi, quand, enfin, ils ont un emploi stable, ils tendent à se replier sur eux-mêmes et à préférer des solutions individualistes tout en exprimant une réticence certaine à payer pour une collectivité qui s'est désintéressée d'eux. Il est donc fondamental que les jeunes actifs retrouvent un intérêt pour le système de retraite par répartition et ne soient pas de plus en plus nombreux à préférer la capitalisation. Pour cela il faut que la solidarité intergénérationnelle s'exprime dans les deux sens, en créant, par exemple, en contrepartie du financement de la retraite des inactifs, des mécanismes de transfert public des retraités vers les actifs pour satisfaire de nouveaux besoins sociaux des actifs. Les transferts familiaux existent déjà au sein des familles les plus aisées et permettent de réduire les écarts entre les niveaux de vie des vieux et des jeunes adultes³⁴. C'est pourquoi la socialisation de tels transferts aurait l'avantage de ne pas accroître les inégalités sociales tout en préservant le système de retraite par répartition.

Il irait de surcroît dans le sens d'une plus grande efficacité économique en soutenant la demande, la consommation des actifs étant plus forte que celle des personnes âgées³⁵ alors que le taux d'épargne global selon l'âge, après un pic atteint avant la cessation d'activité, diminue, mais de manière limitée, après 60 ans, puis reste à peu près constant, et que le patrimoine est très largement détenu par les personnes âgées : le rapport du patrimoine au revenu croît fortement avec l'âge jusque vers 50 ans, se stabilise vers 70 ans, puis décroît ensuite, mais assez faiblement³⁶.

4. Un aveuglement inquiétant

³⁴ A. Masson, « Quelle solidarité intergénérationnelle ? », *Revue française d'économie*, vol. 14, n° 1, 1999, pp. 27-90.

³⁵ Conseil National du Crédit et du Titre, *Les aspects financiers du vieillissement de la population*, Rapport réalisé sous la direction d'Anton Brender, Paris, 2001. Les estimations, faites à revenu (sur toute la vie) et taille des ménages donnés, montrent que le niveau de consommation reste relativement plat jusque vers 60 ans, puis décroît de manière continue par rapport à celui des ménages de 40-44 ans. Ce déclin de la consommation avec l'âge peut s'expliquer par une forte sensibilité des personnes âgées à la survenance de certains risques (santé, dépendance) et par des comportements devenus plus rigides (réduction des besoins, maintien d'habitudes).

³⁶ *Ibid.*

Que les instituts de sondages aient pris parti pour certaines mesures qui n'étaient pas celles qui étaient souhaitées par les individus est déjà en soit inquiétant. Mais cela l'est encore plus au regard du contexte économique. Au moment où les questionnaires étaient arrangés pour faire émerger l'augmentation de la durée de cotisation et la constitution d'une épargne personnelle pour la retraite comme les mesures préférées par les enquêtés, se produisait la crise boursière de 2000, un des krachs financiers les plus graves depuis 1929 : à partir d'août 2000, date du sommet de la bulle, l'indice S&P 500 a perdu 42,51 % en 26 mois, l'indice SBF 250 a chuté de 56,66 % de septembre 2000 à mars 2003³⁷.

Les conséquences d'une telle crise sur la valeur des actifs détenus par les fonds de pension furent immédiates et importantes, elles le furent d'autant plus que leurs actifs avaient été massivement orientés vers des placements en actions. Aux États-Unis, la chute du prix des actions amputa ainsi la valeur du prix des actifs des 200 premiers fonds de pension de 24 % entre le 30 septembre 2000 et le 30 septembre 2002, celle des 1 000 premiers de 21 %, selon une estimation du magazine *Pensions & Investments*³⁸, cette baisse ayant été un peu plus accentuée pour les fonds de pension à cotisations définies que pour ceux à prestations définies, à cause d'une exposition de leurs portefeuilles en actions relativement plus importante. La *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC), l'organisme public américain de garantie des fonds de retraite privés, a vu son déficit exploser : de 11,2 milliards de dollars en 2003, il est passé à 23,3 milliards sur l'exercice conclu le 30 septembre 2004. L'agence, créée en 1974, se substitue aux sociétés insolvables qui ne peuvent plus payer les pensions de leurs anciens salariés. La PBGC est financée par les entreprises mais sa solvabilité est assurée par l'État fédéral. L'agence dispose de 39 milliards de réserves, cependant, elle évalue à 96 milliards le risque de défauts de paiement des retraites contre 82 milliards en 2003. En 2004, elle a repris à sa charge 192 fonds de pensions contre 155 un an auparavant. En Hollande, les fonds de pension sont quasiment en cessation de paiement et vont devoir augmenter dans les cinq prochaines années de 50 % les cotisations exigées des entreprises adhérentes et de 100 % celles du secteur public³⁹. Au Royaume-Uni, la Commission des retraites, créée en 2002, a publié, le 12 octobre 2004, un premier rapport⁴⁰ alarmant sur la situation du système de retraite britannique, la crise boursière ayant mis fin à la période d'euphorie durant laquelle certaines entreprises pouvaient verser leurs cotisations sur leurs profits boursiers. Les déclarations du président de cette Commission, Adair Turner, ne sont guère optimistes : « Nous avons rêvé tout éveillés. Il faut maintenant revenir à la réalité »⁴¹. On pourrait multiplier les exemples.

Le montant des pensions dépend donc du moment où les salariés partent à la retraite. S'il se situe en pleine hausse boursière, le calcul de la rente ou du capital versé sera au zénith. Gary Burtless a ainsi évalué les risques financiers subis par 90 salariés américains fictifs depuis 1871⁴² en calculant la

³⁷ C. Boucher, « Identification et comparaison des crises boursières » in R. Boyer, M. Dehove, D. Plihon, *Les crises financières*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 50, Paris, La Documentation française, 2004, pp. 375-396.

³⁸ *Pensions & Investments*, January 20 2003.

³⁹ « La Haye confronté au coûteux renflouement des fonds de pension », *Les Échos*, 17 et 18 janvier 2003.

⁴⁰ Pensions Commission, *Pensions : Challenges and Choices*, First Report of the Pensions Commission, 2004, disponible sur le site Internet de la Pensions Commission :

<http://www.pensionscommission.org.uk/publications/2004/annrep/fullreport.pdf>

⁴¹ Déclaration citée par *Le Monde*, « En Grande-Bretagne, le système privé des retraites par capitalisation est en crise », 14 octobre 2004.

⁴² Le premier salarié entre en activité en 1871 et commence à percevoir une pension début 1911. Le dernier commence à travailler en 1960 et reçoit une pension début 2000. Les principales hypothèses faites par Gary Burtless sont les suivantes : tous les travailleurs ont des carrières identiques et la même espérance de vie. Ils entrent dans la population active à 22 ans et travaillent pendant 40 ans. Pendant leur vie active, ils cotisent pour 6 % de leur salaire dans des plans d'épargne privés. La croissance des salaires réels est de 2 % par an. Quant ils atteignent l'âge de la retraite (62 ans), ils convertissent leur épargne retraite en rente viagère. Une fois déterminé le prix de la rente, les sociétés d'assurance investissent les fonds des salariés dans des obligations sans risque à long terme. Les 90 travailleurs diffèrent les uns des autres seulement en ce qui

valeur de l'épargne accumulée dont ils disposent lors de leur départ à la retraite, la rente viagère initiale qu'ils peuvent acheter compte tenu de leur épargne et des taux d'intérêt et la valeur réelle des versements annuels au cours de leur retraite⁴³. Dans le cas où les salariés placent la totalité de leur épargne en actions, ceux prenant leur retraite début 2000 ont un taux de remplacement de 155 % tandis que leurs aînés l'ayant prise en 1921 ont un taux de remplacement de 20 %⁴⁴ (graphique 3).

Graphique 3 : Taux de remplacement pour différentes stratégies de placement aux États-Unis⁴⁵

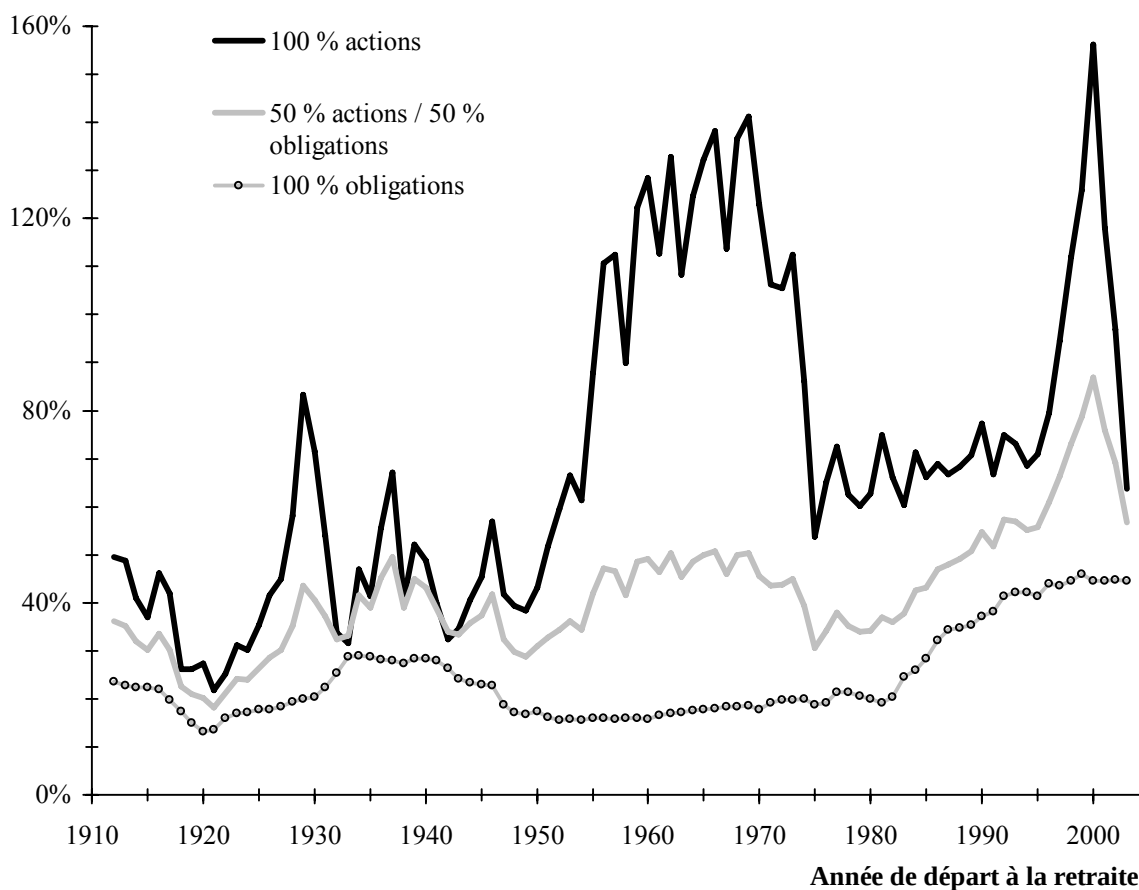
concerne les rendements du marché des actions, les taux d'intérêt des obligations et l'inflation à laquelle ils doivent faire face tout au long de leur carrière. Ces différences s'expliquent par des dates de début et de fin de carrière différentes pour les salariés considérés.

⁴³ G. Burtless, « Social Security Privatization and Financial Market Risk », Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper n° 10, Washington, D.C. : Brookings Institution, February 2000, disponible sur le site Internet de la Brookings Institution :

<http://www.brookings.org/dybdocroot/ES/dynamics/papers/sspriv/sspriv.pdf>

⁴⁴ Gary Burtless définit le taux de remplacement comme la rente viagère initiale du salarié divisée par son salaire annuel moyen perçu entre 54 et 58 ans.

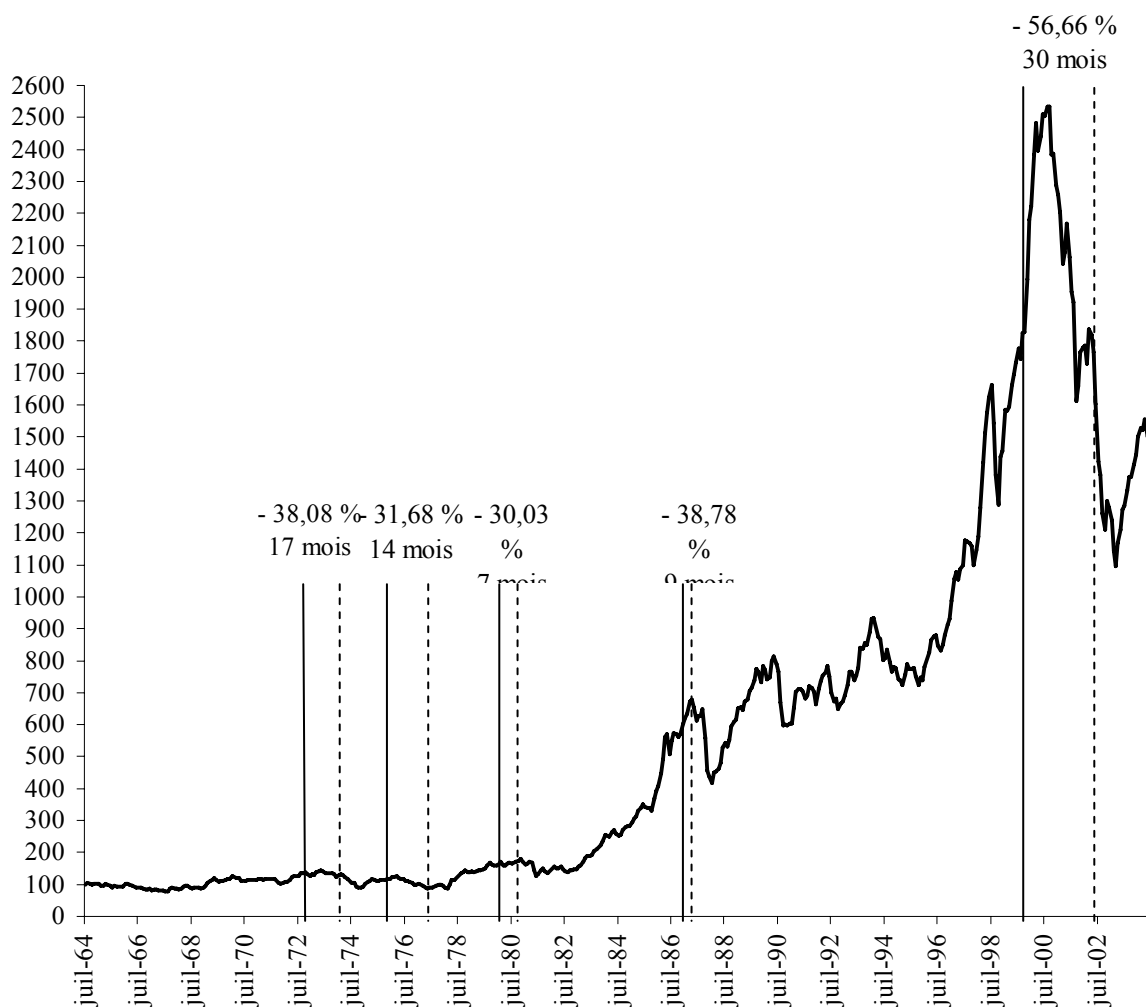
⁴⁵ G. Burtless, « What Do We Know About the Risk of Individual Account Pensions ? Evidence from Industrialized Countries », *American Economic Review*, vol. 93, n° 2, 2003, pp. 354-359.



Si l'on s'intéresse aux crises boursières depuis le début du XX^e siècle, ce qui est le plus frappant c'est leur récurrence et le fait qu'elles soient finalement assez rapprochées puisqu'un salarié qui travaille pendant 40 ans et qui a épargné pendant toute sa vie active subit plusieurs crises boursières : aux États-Unis, cinq sur la période 1924-1964, quatre sur la période 1964-2004 ; en France, quatre sur la période 1924-1964, cinq sur la période 1964-2004⁴⁶ (graphique 4).

Graphique 4 : Évolution de l'indice SBF 250 depuis juillet 1964

⁴⁶ C. Boucher, « Identification et comparaison des crises boursières », *art. cit.*



La crise boursière de 2000 a révélé que ce phénomène de loterie s'était accentué avec la baisse des fonds à prestations définies⁴⁷ et le développement des fonds à cotisations définies⁴⁸. En effet, bien que celui-ci n'ait pas eu pour conséquence de changement fondamental dans la structure des actifs détenus par les fonds de pension, il a néanmoins entraîné le report sur les salariés du risque financier traditionnellement supporté par les entreprises dans les fonds à prestations définies⁴⁹. Les partisans de la capitalisation rétorqueront que les salariés peuvent se protéger du risque financier associé aux actions en échangeant progressivement leurs actions contre des actifs moins risqués tels que les obligations à mesure qu'ils approchent de la retraite. Ce changement est d'ailleurs fortement recommandé par la théorie financière. Cependant, en pratique, les investisseurs suivent rarement cette approche car ils sont à la recherche du meilleur rendement. En effet, Gary Burtless montre que les salariés qui placent leurs cotisations en obligations reçoivent un taux de remplacement initial d'environ deux tiers de celui des salariés qui les placent en actions uniquement (graphique 3), le

⁴⁷ Financés en général par l'employeur, ces fonds s'engagent à verser aux adhérents lors de leur départ en retraite une pension égale à une fraction de leur salaire sur la base du nombre d'années d'ancienneté. La pension versée peut être calculée de deux façons différentes, soit en pourcentage du salaire, soit un montant forfaitaire par année travaillée. Le risque financier est assumé par l'entreprise, qui doit couvrir les insuffisances de financement éventuelles.

⁴⁸ Dans ce type de fonds, le financement s'effectue de façon mixte (cotisations salariales et patronales), l'engagement ne porte que sur les cotisations et les prestations ne sont pas fixées d'avance. La pension versée à chaque adhérent est fonction des rendements obtenus sur les placements. C'est le bénéficiaire qui supporte la totalité du risque.

⁴⁹ A. D. Eschtruth, J. Gemus, « Are Older Workers Responding to the Bear Market ? », *Just the Facts On Retirement Issues*, n° 5, Center for Retirement Research at Boston College, September 2002, disponible sur le site Internet du Center for Retirement Research : http://www.bc.edu/centers/crr/facts/jtf_5.pdf

rendement réel des actions étant supérieur à celui des obligations mais avec, pour contrepartie, une plus grande volatilité⁵⁰.

Néanmoins, le fait d'investir prudemment ne permet pas d'échapper à la volatilité des rendements. Par exemple, un salarié qui aurait placé, tout au long de sa carrière, 7 % de son salaire dans un portefeuille composé pour moitié d'actions et pour l'autre moitié d'obligations, aurait reçu un taux de remplacement de 87 % s'il avait pris sa retraite en janvier 2000 mais seulement de 56 % s'il l'avait prise trois ans plus tard⁵¹. C'est pourquoi, aux États-Unis, un grand nombre de salariés âgés détient encore une partie importante de ses actifs placés dans des plans 401(k) en actions⁵².

Le montant de la retraite dans un régime de retraite en capitalisation à cotisations définies dépend donc avant tout de la période pendant laquelle les salariés accumulent actions et obligations et de l'année où ils convertissent leur portefeuille d'actifs en rente viagère. Un des moyens que les salariés ont de se protéger contre le risque consiste alors à convertir progressivement leur capital en rentes viagères par des versements annuels en commençant plusieurs années avant de prendre leur retraite. La limite de cette stratégie, qui entraîne, certes, une moindre variabilité de l'investissement est qu'elle aboutit à des taux de remplacement plus faibles. Un autre risque auquel sont soumis les salariés est le risque d'inflation qui érode la valeur de leur rente viagère. Pour y faire face ils peuvent détenir de l'épargne en actions pendant une partie de leur retraite ce qui leur permettra d'augmenter le rendement attendu de leur épargne... mais accroît le risque d'investissement.

Ainsi de nombreux salariés proches de la retraite en 2000 se sont retrouvés, à cause de la crise boursière, dans une position inattendue puisqu'ils ont dû continuer à travailler au-delà de l'âge auquel ils auraient pu partir à la retraite, voire même, pour un grand nombre d'entre eux ayant déjà cessé leur activité, retourner sur le marché du travail, pour compenser la baisse de leur épargne retraite et de leur niveau de vie⁵³. Ce phénomène est également observé en Grande-Bretagne où, pour 75 % des futurs retraités, les contributions versées ne suffiront pas à leur procurer des pensions convenables⁵⁴. Pour fixer un ordre de grandeur, *International Communications Research* évaluait, en décembre 2002, que parmi les « investisseurs » américains ayant entre 50 et 70 ans et qui ont subi des pertes en capital dues à la crise boursière, 60 % étaient actifs, 40 % retraités. Parmi les actifs, 30 % d'entre eux avaient reculé leur départ à la retraite, ou envisageaient de le faire, au moment de l'enquête. Concernant les retraités, 30 % étaient retournés sur le marché du travail et travaillaient à temps partiel ou à plein temps⁵⁵. Le taux d'activité des travailleurs les plus âgés (de 55 à 64 ans) a alors augmenté de 2 points entre mars 2001 et août 2002, ce qui est sans précédent dans l'histoire économique américaine de l'après-guerre alors que, dans le même temps, le taux d'activité des travailleurs les plus jeunes subissait sa chute la plus importante lors d'un ralentissement économique depuis les années soixante (graphique 5). En dehors de ce phénomène conjoncturel que constitue la crise boursière de 2000, un lien a été établi aux États-Unis entre, d'un côté, le déclin de la Sécurité sociale et le développement des fonds de pension à cotisations définies et, de l'autre, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite⁵⁶.

⁵⁰ G. Burtless, « What Do We Know About the Risk of Individual Account Pensions ? Evidence from Industrialized Countries », *art. cit.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² J. Ameriks, S. B. Zeldes, « How Do Household Portfolio Shares Vary With Age ? », Working Paper, TIAA-CREF Institute, New-York, 2001.

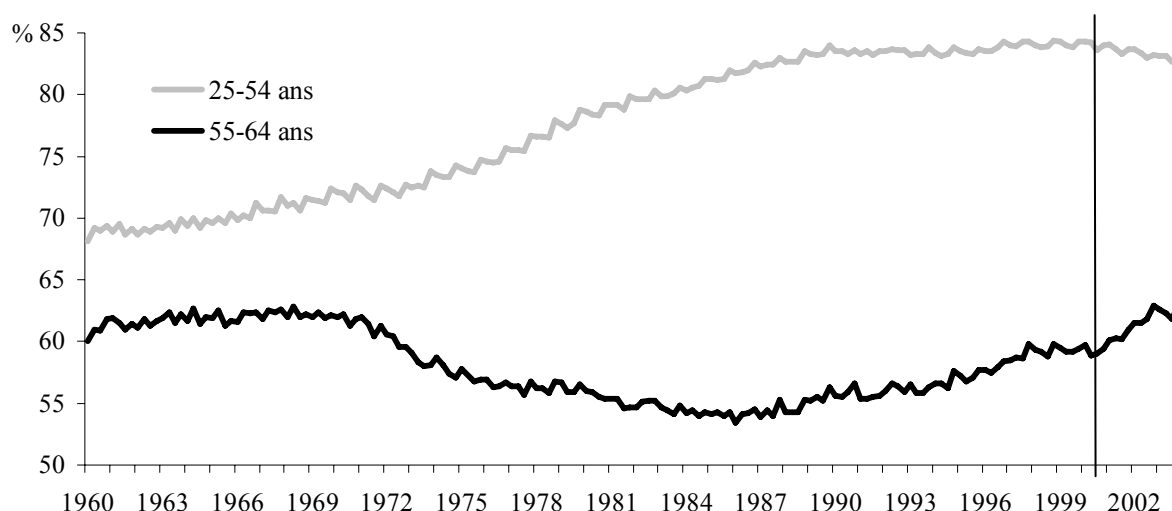
⁵³ A. D. Eschtruth, J. Gemus, « Are Older Workers Responding to the Bear Market ? », *art. cit.* ; S. K. Brown, « Impact of stock market decline on 50-70 year old investors », *art. cit.*

⁵⁴ Pensions Commission, *Pensions : Challenges and Choices*, *op. cit.*

⁵⁵ Pour plus de détails sur l'enquête, voir S. K. Brown, « Impact of stock market decline on 50-70 year old investors », AARP Report, December 2002, disponible sur le site Internet de l'AARP : http://research.aarp.org/econ/market_decline.pdf

⁵⁶ G. Burtless, J. F. Quinn, « Is Working Longer The Answer For An Aging Workforce ? », *An Issue in Brief*, Number II, Center for Retirement Research at Boston College, December 2002, disponible sur le site Internet du Center for Retirement Research : http://www.bc.edu/centers/crr/issues/ib_11.pdf

Graphique 5 : Taux d'activité des travailleurs aux États-Unis



Source : U. S. Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey

Du coup, cela vient invalider une des justifications de l'épargne retraite, à savoir qu'elle permettrait de ne pas augmenter l'âge de départ à la retraite – principale mesure traditionnellement envisagée en France par les rapports officiels pour financer le système par répartition⁵⁷. Le raisonnement est le suivant : parce que cette remontée devrait être substantielle et que sa faisabilité se heurte à l'incertitude concernant l'évolution du marché du travail, « l'épargne retraite fait [...] office de précaution face [au] risque concernant la possibilité de maintien sur le marché du travail jusqu'à un âge élevé »⁵⁸.

Finalement, la généralisation de la technologie des sondages et la place que ceux-ci occupent dans la vie publique semblent assez révélatrices de la crise démocratique qui sévit en Europe. Dans tous les pays européens, en effet, les réformes des systèmes de retraite ont pris un tour restrictif. Bien que le domaine des retraites soit soumis au principe de subsidiarité⁵⁹, les institutions européennes y sont intervenues de plus en plus efficacement. La Commission européenne, particulièrement, a cherché à promouvoir un modèle à trois piliers⁶⁰, que ce soit à travers les grandes orientations de politique

⁵⁷ Commissariat Général du Plan, *Livre Blanc sur les retraites*, Paris, La Documentation française, 1991 ; Commissariat Général du Plan, *Perspectives à long terme des retraites*, sous la direction de Raoul Briet, Paris, La Documentation française, 1995 ; Commissariat Général du Plan, *L'avenir de nos retraites*, Rapport au Premier ministre, sous la direction de Jean-Michel Charpin, Paris, La Documentation française, 1999.

⁵⁸ D. Blanchet, B. Villeneuve, « Que reste-t-il du débat répartition-capitalisation ? », *Revue d'économie financière*, n° 40, 1997, pp. 157-174. Citation tirée de la page 164.

⁵⁹ Le principe de subsidiarité consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur, ici la Communauté européenne, ce que l'échelon inférieur – les États membres – ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Ce principe a été introduit dans le droit communautaire par le traité de Maastricht (article 5 du Traité instituant la Communauté européenne). Le principe de subsidiarité ne s'applique qu'aux questions relevant d'une compétence partagée entre la Communauté et les États membres, qui posent fréquemment des problèmes d'attribution. Il ne concerne pas les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté, ni ceux qui demeurent de la seule compétence des États.

⁶⁰ Selon cette conception, le premier pilier repose sur le régime général, le deuxième sur des régimes complémentaires professionnels fonctionnant en capitalisation et le troisième, facultatif, sur des systèmes d'épargne retraite individuels privés. Sur ce modèle, voir Commission européenne, *L'achèvement du marché intérieur dans le domaine des retraites privées*, Document de travail, 15/224/90, 1990 ; « Les retraites complémentaires dans le marché unique », *Livre vert*, COM(97)283, 1997, disponible sur le site Internet de la Commission européenne : http://europa.eu.int/comm/internal_market/pensions/docs/com-1997-283/com-1997-283_fr.pdf

économique⁶¹ ou différentes publications parmi lesquelles celles du Comité de Politique économique⁶². Dans cet objectif, elle a concentré son action sur la mise en concurrence des régimes complémentaires⁶³ ce qui a abouti à la directive 92/96/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie⁶⁴, à la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP)⁶⁵ et à la communication relative à l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles⁶⁶. Celle-ci sert de base à une « politique juridique » de la Commission qui utilise le texte pour fonder des recours en manquement afin d'obtenir une jurisprudence, désormais bien établie, permettant de compléter le cadre fiscal de la directive IRP⁶⁷. De là, un rôle de plus en plus important joué par la Cour de Justice des Communautés Européennes. Les conclusions du sommet de Barcelone stipulant qu'« il faudrait chercher d'ici 2010 à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge moyen effectif auquel cesse, dans l'Union européenne, l'activité professionnelle » apparaissent alors comme l'aboutissement de ces interventions de plus en plus pressantes, lesquelles permettent de mieux comprendre pourquoi les réformes mises en œuvre en Europe sont toutes allées dans le même sens et pourquoi elles le furent aussi bien par des gouvernements de gauche que de droite.

Comme en France, ces réformes furent toujours soutenues par de nombreux sondages montrant que « l'opinion publique » y était favorable. Simultanément, des enquêtes d'opinion plus sérieuses révélaient que les attentes d'une majorité de citoyens se trouvaient aux antipodes des mesures décidées corroborant en cela les enquêtes sociologiques. Dans le même temps, la crise boursière accentuait les craintes à l'égard de la capitalisation. De ce divorce entre réformes et aspirations populaires sont nés de vastes mouvements sociaux dans plusieurs pays d'Europe. Celui du printemps 2003 en France a pu être analysé comme un mouvement de fonctionnaires rétifs à une réforme qui les touchait plus directement que les salariés du secteur privé. Mais l'observation de la situation à l'étranger amène à rejeter une telle lecture puisque les grèves, en Grèce en 2001, en Autriche au printemps 2003 et en Italie à l'automne, touchèrent à la fois secteur public et secteur privé. Bien sûr la représentativité d'un mouvement social peut toujours être discutée. Mais il n'en demeure pas moins qu'un échantillon d'un ou deux millions de personnes est certainement plus significatif qu'un échantillon de mille individus fût-il « représentatif de la population âgée de 18 ans et plus ».

⁶¹ A. Math, « Réforme des retraites et concurrence. Une analyse des rôles et stratégies des acteurs au niveau communautaire », Document de travail de l'IRES, n° 01.04, octobre 2001 ; « Les retraites par répartition dans le collimateur de l'Union européenne », *Politique revue européenne de débats*, octobre 2002.

⁶² A. Math, « Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe », *Revue de l'IRES*, n° 36, 2001.

⁶³ A. Rémond, « L'Union européenne : un étai qui se resserre sur les retraites des États membres », Document de travail du CEPN, Université Paris XIII, à paraître.

⁶⁴ Cette directive a été adoptée par le Conseil européen le 10 novembre 1992 et publiée au Journal Officiel du 9 décembre 1992 (n° L 360). Elle est disponible sur le site Internet d'EUR-LEX :

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0096:FR:HTML>

⁶⁵ Cette directive a été adoptée par le Parlement et le Conseil européen le 3 juin 2003 et publiée au Journal Officiel du 23 septembre 2003 (n° L 235). Elle est disponible sur le site Internet d'EUR-LEX :

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_235/l_23520030923fr00100021.pdf

⁶⁶ Commission européenne, « Élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, COM (2001)214 final, 2001, disponible sur le site Internet d'EUR-LEX :

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0214fr01.pdf

⁶⁷ Étant donné la sensibilité de la question fiscale, si celle-ci avait été traitée dans cette directive, elle n'aurait certainement pas été adoptée. Sur ce point, voir, par exemple, G. Coron, « Retraite par capitalisation et Union européenne : retour sur la directive institutions de retraite professionnelle », *Revue de l'IRES*, n° 43, 2003.