

Droit social 2022 p.603

Les impacts de la dette sociale sur le système des retraites

L'emploi des seniors, angle mort d'une logique comptable

Marie-Cécile Amauger-Lattes, Maître de conférences en droit, HDR
Isabelle Desbarats, Professeur - CDA, Université Toulouse-Capitole

L'essentiel

Dans le contexte actuel, la dette sociale produit un double impact sur le système des retraites. Un impact direct tout d'abord, qui réside dans la prévalence d'une approche essentiellement comptable de la question des retraites, récurrente mais source de fortes tensions difficiles à lever. Un impact indirect : l'allongement des carrières professionnelles. Inhérent au durcissement des conditions de la retraite, cet objectif reste cependant à concrétiser. Pour ce faire, des politiques volontaristes en faveur de l'emploi des seniors sont nécessaires. Elles devraient même constituer le préalable à toute réforme paramétrique.

Conséquence de l'épidémie de Covid-19, la France fait partie des pays les plus endettés de la zone euro ! À la fin du quatrième trimestre 2021, sa dette publique au sens de Maastricht représentait 112,9 % du produit intérieur brut (PIB) (1). Cette situation est largement imputable à la politique du « quoi qu'il en coûte », les conséquences économiques et sociales de la crise ayant été en grande partie absorbées par les finances publiques, ce qui a entraîné un accroissement de la dette publique « à un rythme et à un niveau jamais atteints depuis la Seconde Guerre mondiale » (2). Plus grave, il est à craindre que les pressions exercées sur les finances publiques s'amplifient dans un contexte de grands bouleversements engendrés par la guerre en Ukraine, l'urgence climatique et la révolution numérique.

Alors que la dette publique a constitué un « angle mort » (3) d'une campagne présidentielle focalisée sur le pouvoir d'achat, la mise en garde lancée par la Cour des comptes sur le niveau d'endettement de la France sonne comme une menace (4). En effet, en cas de relèvement des taux d'intérêt, le risque d'un « dérapage des dépenses publiques susceptible de déboucher sur un tête-à-tête inconfortable avec les créanciers du pays » (5) est réel et impose la réalisation d'efforts en direction d'une maîtrise de la dette publique dont la dette sociale représente près de 10 % (6).

Dans ce contexte, qu'en est-il du risque vieillesse dont les dépenses représentaient 14,7 % du PIB, en 2020 (7) ? Quels impacts - actuels et futurs - de cette dette sur l'assurance retraite et, au-delà, des crises systémiques en cours (économiques, sanitaires et politiques) ?

En France comme ailleurs, les retraités ont été relativement protégés des conséquences économiques de la crise sanitaire, grâce à des mesures de soutien des revenus, au point d'ailleurs de conduire, selon certains, à une « rupture d'équité intergénérationnelle », au détriment des plus jeunes (8). Par ailleurs, « l'impact de la crise sur les pensions futures a [également] été limité grâce à l'élargissement des dispositifs de maintien dans l'emploi [...], aux cotisations subventionnées, à l'élargissement de la protection contre le chômage [...] » (9). En revanche, ce sont les régimes de retraite qui ont été fortement sollicités « en raison des exemptions de cotisations dont ont bénéficié entreprises et particuliers pendant la crise, même si ces pertes de cotisations ont été (partiellement) compensées par des transferts de

l'assurance chômage et des fonds publics » (10) : de moindres rentrées fiscales que les faibles baisses des dépenses de retraite n'ont que marginalement contrebalancées, en dépit d'une forte mortalité des personnes âgées.

Alors que, face à la pandémie, les États ont mis « leurs préoccupations sur les finances publiques et la viabilité financière des pensions entre parenthèses » (11), on perçoit les pressions exercées sur les comptes publics, alors que les taux d'intérêt repartent à la hausse. Surtout, on ne saurait minimiser les répercussions du vieillissement de la population française et de l'allongement de l'espérance de vie, lesquelles entraînent une détérioration du ratio actifs/retraités. Ainsi, entre 2020 et 2030, la population entre 75 et 85 ans va augmenter de 50 %, de sorte que ce vieillissement va impacter durablement, non seulement les branches retraite et dépendance, mais aussi la branche maladie, du fait de la forte concentration des dépenses sur les populations les plus âgées (12).

Dans ce contexte, on comprend que, même si la problématique de la dette sociale est ancienne et remonte au bas mot aux années 1990 avec la création de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), la question se pose, plus que jamais, de l'impact de cette dette sur le système de retraite. La problématique est plus précisément celle de savoir quelles voies sont à préconiser pour assurer la pérennité du système ainsi que son caractère redistributif, alors que, dans le même temps, le redressement des comptes sociaux et la résorption de la dette sociale s'imposent. À cet égard, il est notable que le premier impact, direct, de la dette sociale est la primauté donnée à une approche comptable du système de retraites, afin de préserver sa soutenabilité financière, mais aussi pour réduire la part des dépenses de retraites dans le PIB, alors qu'augmentent inexorablement les dépenses publiques à financer (I). Toutefois, si cette logique comptable et récurrente constitue le premier impact de la dette sociale, la gestion de celle-ci entraîne une autre conséquence : la nécessité de concrétiser l'allongement des carrières professionnelles qu'impose la régulation paramétrique du système de retraites, clairement privilégiée par les pouvoirs publics (II).

I. - Impact direct : une approche financière du système de retraites, récurrente mais à légitimer

Que ce soit explicite ou implicite, la maîtrise des dépenses de retraite constitue le fil conducteur des politiques publiques depuis une trentaine d'années (A). Comme ailleurs, cette logique est cependant source de tensions, ce qui impose d'oeuvrer à l'acceptabilité sociale de ces choix politiques (B).

A - Le redressement des comptes sociaux : une cible récurrente des politiques de retraite

En une vingtaine d'années, plusieurs réformes paramétriques ont concerné les retraites de base, sans affecter la structure du système (13). Plus précisément, si les années 1990 à 2010 ont été celles d'une régulation assumée (1), cet objectif était également sous-jacent au « projet de réforme Macron » (2).

1. Les décennies 1990-2000-2010 : une régulation paramétrique du système assumée

« C'est dans les années 90 qu'ont commencé à émerger les doutes sur la soutenabilité du système » (14) et que plusieurs pistes furent proposées pour y faire face (15). Aucune des solutions ne pouvant être, seule, retenue, c'est leur « panachage » qui fut privilégié afin de freiner les dépenses de retraite.

D'abord, c'est au nom d'un « partage des gains d'espérance de vie » que la réforme de 1993 procéda à un « allongement de la durée de carrière requise pour l'obtention du taux plein [et de celle] retenue pour le calcul du salaire de référence [...] » (16). Et c'est dans cette même perspective que la réforme de 2003 accrut la durée d'assurance requise pour le taux plein et que celle de 2010 recula les bornes d'âge (17). Mais cette politique ne pouvait suffire puisqu'elle ne gère pas « les conséquences [...] à venir des baisses de mortalité passées » (18). C'est pourquoi, outre ces mesures d'âges et de durées d'assurance d'ailleurs transposées aux régimes complémentaires, c'est un autre levier qui fut actionné. Il s'agit de l'indexation des pensions de retraite (sur les salaires ou sur les prix) qui soulève, en creux, la question de

l'association des retraités aux évolutions de la croissance économique : les enjeux sont ainsi fondamentaux, tant pour déterminer le niveau de vie des pensionnés, que pour l'équilibre des finances publiques (19).

Sans analyser tous les changements successivement apportés aux règles de revalorisation des pensions, on rappellera qu'en ce qui concerne les retraites de base, ces règles ont été à plusieurs reprises ajustées en fonction de l'évolution des prix ou de la situation financière du système de retraite. Ainsi, après avoir décidé en 1993, dans un contexte de hausse des prix et de stagnation des salaires, d'indexer les pensions sur l'inflation dans l'intérêt des retraités, les pouvoirs publics ont malmené le principe en décidant, à plusieurs reprises, de limiter la revalorisation à un taux inférieur à celui attendu, afin, cette fois, de permettre au système de réaliser des économies (20). Dernier coup de barre : alors que l'inflation augmente, le gouvernement envisage une revalorisation des pensions de base à l'été 2022, pour améliorer le pouvoir d'achat des retraités.

Quant aux retraites complémentaires, leur sous-indexation s'explique par la « règle d'or » que les partenaires sociaux ont adoptée, imposant un maintien à niveau des réserves afin d'assurer le versement des pensions (21). Ainsi, les comptes du régime ayant subi les effets de la crise sanitaire, cette sous-indexation a été décidée pour prévenir un dérapage de la trajectoire budgétaire, en dépit d'un risque de « décrochage » des pensions par rapport aux salaires (22). Ce faisant, on observe que les retraités ont été mis à contribution pour participer à l'équilibre du système de retraite via des décisions de sous-indexation mais aussi par une hausse des prélèvements sociaux, laquelle conduit à une baisse du pouvoir d'achat, cause de tensions sociales. Mais d'un autre côté, on souligne que ces « réformes ont permis de réduire le poids des dépenses de retraite [puisque], sans elles, ces dépenses [...] rapportées au PIB auraient représenté 17,6 % en 2020 et plus de 19 % en 2030, quand elles sont désormais limitées à moins de 14 % nonobstant les effets de la crise sanitaire » (23).

Assumée pendant trois décennies, la régulation paramétrique du système des retraites ne semblait pas concerner la réforme que le candidat E. Macron avait appelée de ses vœux lors de la campagne présidentielle de 2017 : une fois l'élection passée, la problématique a cependant ressurgi et pris une telle ampleur qu'elle a, peut-être autant que la survenance de la crise sanitaire, contribué à l'échec du projet.

2. 2020 - D'un objectif « systémique » à la résurgence d'une logique comptable

En 2017, les principes que le candidat E. Macron voulait mettre en oeuvre étaient les suivants. Dans sa profession de foi, il évoquait « la création d'un système universel des retraites, où un euro cotisé donne les mêmes droits [...] quel que soit le statut de celui qui cotise ». La confiance dans le système devait être assurée par une obligation d'équilibre financier. Le principe de solidarité était préservé par le maintien du financement par répartition. Les objectifs d'universalité et d'équité devaient être atteints par la suppression des régimes spéciaux, dont les particularismes persistent en dépit d'une convergence avec le régime général entamée depuis 2003.

« Imaginée pour redonner confiance dans le système, la réforme a fait l'objet d'une défiance croissante » pour plusieurs raisons, dont l'une liée au « déni initial sur la nécessité de prendre des mesures de financement » (24). Rappelons en effet qu'en 2017, « le problème des retraites [n'était] plus un problème financier » pour le candidat E. Macron (25), puisque le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) 2016 sur lequel il s'appuyait estimait que « les perspectives financières [permettaient] d'envisager l'avenir avec une sérénité raisonnable [l'enjeu n'étant plus] de repousser l'âge ou d'augmenter la durée de cotisation » (26). Pourtant, la question du financement ressurgit très vite puisque, dans son rapport de 2017, le COR estima que l'équilibre du système ne serait pas atteint avant le début des années 2040, alors qu'il avait jugé, en 2016, que ce serait le cas au milieu des années 2020 (27). Plusieurs raisons à cela : une réévaluation du ratio actifs/pensionnés ; des prévisions de croissance économique moins optimistes et une masse salariale des fonctionnaires plus élevée que prévu.

C'est ainsi que le projet présidentiel fut brouillé par la décision d'adjoindre à une réforme censée être exclusivement structurelle un volet paramétrique visant un retour à l'équilibre des comptes à horizon 2025. D'où des incompréhensions sur le besoin - ou pas - de financement du système et, plus fondamentalement encore, sur le sens de la réforme envisagée, laquelle, initialement systémique devint paramétrique avec un point d'orgue : l'instauration d'un « âge d'équilibre » à 64 ans cristallisant toutes les oppositions.

Après d'importantes contestations, c'est la crise sanitaire qui entraîna, en 2020, la suspension de la réforme, en même temps qu'une forte dégradation des comptes publics et une aggravation de la dette sociale. L'épisode est néanmoins révélateur. D'une part, il montre « qu'on oppose trop facilement [réformes paramétrique et systémique]. Et [qu'il] peut exister des éléments systémiques dans une réforme paramétrique, [comme] une réforme systémique comprend par elle-même un dessein paramétrique ». D'autre part, il souligne que c'est pour avoir « occulté cet aspect [...] que la réforme Macron a échoué » (28).

Dans ces conditions et alors que les réformes paramétriques « [montrent leurs] limites en crispant les débats sur des paramètres impopulaires, comme l'âge ou la durée de cotisation » (29) : comment lever les tensions sociales soulevées par une approche comptable du système de retraite ?

B - L'approche comptable du système des retraites : un choix politique, sources de tensions sociales à lever

À la question de savoir quelles pistes emprunter pour oeuvrer à la soutenabilité financière du système dans un contexte marqué par des finances publiques dégradées, plusieurs réponses sont envisageables. La première est un accroissement des recettes, via une augmentation de la fiscalité et des cotisations sociales, ce qui est cependant controversé en raison des risques induits en termes de compétitivité économique et alors que la France reste un pays à la fiscalité pesante. Dans une autre logique, certains proposent de revisiter l'arbitrage entre « renflouement » des comptes courants et désendettement de la sécurité sociale, afin de privilégier le premier par rapport au second (30). La deuxième réponse est une baisse des prestations, aux effets néanmoins ambivalents. En effet, si d'un côté, « cette option [...] permet de corriger les déséquilibres intergénérationnels qui se sont creusés avec la crise ; [en] revanche, [elle] aurait un impact négatif sur le pouvoir d'achat des retraités, et donc mécaniquement sur [...] l'activité économique » (31). S'agissant plus précisément de la désindexation, on craint qu'elle ne provoque, à terme, « une remontée du taux de pauvreté chez les retraités » (32).

Dans ce contexte - et, alors que l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] souligne qu'avec son « taux de pauvreté parmi les plus bas » des pays riches, « le système de retraite français offre une bonne protection », mais qu'il se trouve simultanément confronté à des pressions croissantes liées au vieillissement et à l'essor de l'espérance de vie -, d'autres mesures paramétriques sont préconisées pour ramener le système à l'équilibre, telles que le relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits, l'allongement de la durée d'assurance, voire, un durcissement des conditions de départ au titre des carrières longues. Telle est la voie que proposent d'emprunter la Cour des comptes et l'OCDE, sans que soient occultées ni « la face cachée » d'éventuelles réformes paramétriques, ni la question de leur acceptabilité sociale. Pour préserver les « personnes vulnérables sur le plan économique et social », la Cour des comptes recommande une « analyse précise » de l'impact de ce type de réformes, puisqu'un recul des bornes d'âges peut aboutir « à l'augmentation d'autres dépenses sociales, par exemple au titre du chômage ou de l'invalidité » (33). Quant à l'acceptabilité sociale des mesures d'âge sur laquelle l'OCDE attire l'attention, elle pourrait être recherchée de trois façons, toutes susceptibles de minimiser les tensions générées par la logique financière privilégiée pour maîtriser les dépenses sociales. Ce sont, plus précisément, des objectifs de transparence, de cohérence et d'équité qui doivent être poursuivis.

1. Objectif de transparence - Enjeux et limites des mécanismes d'ajustement automatique

Alors que « les régimes de retraite [...] sont conçus pour fournir un revenu aux individus dans un avenir lointain [...] », « comment [...] garantir des pensions suffisantes si l'on ne sait rien de l'évolution des salaires et des prix [...] ? Comment [...] assurer la viabilité financière [de ces] régimes [...] si l'on ignore l'ampleur précise des tendances futures du vieillissement » et leurs impacts sur le ratio actifs/pensionnés ⁽³⁴⁾ ? Pour répondre à ce défi, l'OCDE préconise la mise en place de mécanismes d'ajustement automatique (MAA), c'est-à-dire des règles prédéfinies modifiant automatiquement les paramètres de la retraite (âge de départ, durée d'assurance, montant des prestations ou des cotisations, modalités d'indexation) en fonction d'indicateurs démographiques, économiques ou financiers (espérance de vie, évolution de la population active). Il s'agit donc de dispositifs de correction automatique que plusieurs États occidentaux ont déjà adoptés « afin de limiter le recours à des réformes anxieuses » ⁽³⁵⁾ : on observe qu'« introduits à l'origine [...] pour veiller à ce que les pensions soient suffisantes, les MAA sont de plus en plus utilisés pour assurer la viabilité financière » ⁽³⁶⁾.

Certes, ces dispositifs semblent utiles puisque, du côté des pensionnés, ils « sont moins erratiques, plus transparents et plus équitables d'une génération à l'autre que les modifications discrétionnaires » ⁽³⁷⁾ décidées par les pouvoirs publics. Pour ceux-ci, le recours à ces curseurs permet d'éviter de « s'embourber dans de longs débats politiques » et réduit d'autant « le besoin d'interventions *ad hoc* et de longues négociations des règles » ⁽³⁸⁾. Cependant, ce recours suppose la levée de deux obstacles. D'une part, « la mise en place d'un système de gestion pilotée suppose un minimum de consensus [politique] » ⁽³⁹⁾, lequel n'existe pas en France, sachant encore que ces dispositifs y « ont mauvaise presse » au motif qu'ils lieraient « les mains des pouvoirs publics à des considérations plus ou moins techniques » ⁽⁴⁰⁾, portant ainsi atteinte au débat démocratique. D'autre part, c'est la « fragmentation du système français » qui, selon l'OCDE, s'oppose à l'activation de tels dispositifs : un éclatement des régimes, vecteur de règles différentes, donc potentiellement inéquitables contre lequel il convient de lutter, non seulement dans un souci de transparence, mais également de cohérence.

2. Objectif de cohérence - La portée des réformes : une problématique lancinante

À supposer qu'une nouvelle réforme paramétrique se profile au nom de la résorption de la dette sociale, quelle en serait la portée ?

Il est vrai que des lois successives « ont réduit les inégalités de traitement entre les assurés de régimes différents et rapproché [...] les paramètres du régime général et de la plupart des régimes spéciaux, en commençant par ceux de la fonction publique » ⁽⁴¹⁾ (alignement des durées d'assurance et des taux de cotisation des fonctionnaires pour la part « salariale » ; extension, à ceux-ci, du principe de revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix). Par ailleurs, les réformes s'appliquant indifféremment aux salariés et aux fonctionnaires depuis 2003, plusieurs changements les concernent tous, tels la décote et la surcote ou encore le relèvement des bornes d'âge. Quant aux autres régimes spéciaux (RATP, SNCF, IEG...), ils ont été réformés à compter de 2008, les changements apportés se caractérisant par un « étalement significatif de leurs effets dans le temps et [un] accompagnement généreux pour garantir leur acceptabilité sociale » ⁽⁴²⁾. Reste que ce mouvement de convergence entre régimes est inabouti et que persistent des différences, telles celles relatives au calcul du « salaire de référence [...], à la définition de l'assiette des cotisations [...], aux possibilités de départ anticipé à la retraite, [...], à la distinction entre pensions de base et complémentaire » ⁽⁴³⁾.

Dans ces conditions, l'adoption d'une nouvelle réforme des retraites devrait-elle conduire à un alignement des paramètres à tous les régimes pour mettre fin à la « fragmentation » dénoncée par l'OCDE et rendre ainsi possible un recours aux MAA ?

S'agissant en premier lieu des régimes spéciaux potentiellement concernés, une donnée est à manier avec prudence : le

fait que « paradoxalement, les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux [...] n'affichent pas de déficits » (44), ce qui pourrait conduire à les soustraire à toute réforme au motif qu'ils seraient étrangers à la détérioration des finances publiques. En réalité, « le financement public constitue la principale ressource de (certains d'entre eux) » (45). En outre, « la solidarité nationale s'exprime également par les compensations démographiques versées par les autres régimes obligatoires d'assurance vieillesse » (46). Autant de raisons qui pourraient/devraient conduire à « tempérer le recours à [cette] solidarité » via un « alignement sur le droit commun » lequel, s'il est déjà à l'oeuvre, « reste [on l'a vu] plus lent ou moins ambitieux que celui mis en place entre le régime de retraite de la fonction publique et le régime général » (47). En second lieu, une nouvelle réforme devrait-elle s'appliquer « aux seuls nouveaux entrants ou bien à tous les actifs, sachant que l'on n'imagine pas toucher à la pension des actuels retraités, sauf à revoir certains paramètres (indexation, réversion) » (48) ? L'enjeu est important puisqu'il y va de la durée de vie de l'ancien système mais aussi de l'ampleur des économies susceptibles d'être réalisées.

En tout état de cause, outre des enjeux de transparence et de cohérence, ce sont des enjeux d'équité dont devrait également tenir compte toute nouvelle réforme paramétrique décidée au nom de la lutte contre le creusement de la dette sociale.

3. Objectif d'équité - Quelle prise en compte des événements de la vie ?

Comment concilier impératifs financiers et enjeux de justice sociale ? Quelles mesures d'équité adopter pour tenir compte de certains cas particuliers, tout en évitant des risques de dérives financières ?

La question n'est pas neuve puisque les dérogations aux principes sont allées quasiment de pair avec le durcissement continu des dispositifs mis en oeuvre pour contribuer à la soutenabilité financière du système de retraites. Rappelons ainsi que, s'agissant de l'âge légal de la retraite, plusieurs cas de départ anticipé ont été plus ou moins facilement admis, les uns liés à la situation même du travailleur (départs anticipés pour handicap (49) ou carrières longues (50)), les autres à des conditions de travail pénibles, tous étant justifiés par un souci d'équité et de solidarité. Mais si une retraite anticipée est admise, soit en cas d'incapacité permanente d'origine professionnelle, soit en cas d'utilisation du compte professionnel de prévention, son instauration est compliquée par les controverses suscitées par la notion de « pénibilité » à retenir, ses critères et ses enjeux. En creux, l'enjeu est de déterminer de quelle manière la prise en compte de la pénibilité du travail peut « compenser » les expositions à des conditions de travail altérant l'espérance de vie sans incapacité. Au final, c'est un dispositif « limité et encadré » qui est retenu, comme en témoignent ses conditions d'accès (51) : un choix axé sur une « approche médicale et individuelle » de la pénibilité et présentant « l'avantage d'être, *a priori*, simple d'application et surtout peu coûteux » (52), le nombre de personnes concernées étant limité.

Quant à la détermination de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein qui n'a cessé de croître au fil des années, ses modalités de décompte traduisent, comme les dérogations à l'âge légal de la retraite, le souci de tenir compte des événements de la vie ayant pour effet de morceler la vie professionnelle. En témoigne le fait que, loin d'être seules prises en compte pour ce décompte, les périodes cotisées sont complétées par les périodes dites assimilées, ce qui reflète un souci de solidarité vis-à-vis de ceux ayant vécu des événements affectant leur vie professionnelle, tels que maladie, maternité/adoption, invalidité, accident du travail, périodes de chômage (53)... Les trimestres de majoration d'assurance accordés en fonction de certaines situations (avoir eu ou élevé un enfant, avoir pris un congé parental, avoir eu ou élevé un enfant handicapé) participent de la même logique.

Sur ces bases, nul doute que toute nouvelle réforme paramétrique nécessiterait, au moins autant qu'une objectivation des curseurs et un rapprochement des régimes, l'adoption de nouvelles mesures correctives pour tenir compte soit de la situation particulière de certains assurés, soit de leur contexte professionnel.

À ce stade, la conclusion s'impose. Le premier impact, direct, de la dette sociale est bien une primauté donnée à une

approche comptable du système de retraites, dans le but de préserver la soutenabilité financière de celui-ci. Il s'agit là d'un objectif récurrent des politiques de retraites poursuivi, à l'origine officiellement, puis de façon sous-jacente : un objectif de nature politique aux effets sociaux cependant délétères au point de devoir, peut-être, le légitimer via le recours à des dispositifs de pilotage automatique. Un autre impact, indirect mais tout aussi récurrent, peut être imputé à la dette sociale : il s'agit de l'allongement des carrières professionnelles. Induit par l'approche comptable des systèmes de retraite, l'objectif peine cependant à se concrétiser.

III. - Impact indirect : un objectif d'allongement des carrières, affirmé mais à concrétiser

L'approche financière récurrente décrite plus haut se traduit par un durcissement des conditions de la retraite dont l'objectif est, dans un contexte général de diminution des droits, de retarder les départs à la retraite et d'inciter les assurés à rester plus longtemps dans l'emploi.

Mais agir sur les paramètres de la retraite ne suffit pas à maintenir les seniors dans l'emploi et peut même avoir des effets néfastes si les conditions d'un allongement de la vie professionnelle ne sont pas réunies (A). Or, dans un contexte d'emploi peu favorable aux « travailleurs expérimentés »⁽⁵⁴⁾, la réalisation de cet objectif passe nécessairement par des politiques publiques volontaristes, malheureusement délaissées (B).

A - Les effets pervers d'une approche paramétrique de l'allongement des carrières

Pour assurer l'équilibre financier du système des retraites, c'est sur l'allongement des carrières que misent les pouvoirs publics. Tel est l'objet du durcissement des conditions d'ouverture des droits à la retraite qui induisent un report des départs. Mais décréter l'allongement des carrières ne suffit pas ; il faut aussi s'assurer que ceux qui souhaitent travailler soient en capacité de le faire. À défaut, le risque de paupérisation des assurés privés d'emploi est réel, qu'ils aient été contraints de liquider précocement leur retraite (1), ou qu'ils fassent partie de la catégorie des personnes ni en emploi ni en retraite (2).

1. Le risque d'une liquidation des droits à la retraite, précoce et sous contrainte

Incontestablement, le report, en 2010, de l'âge légal de la retraite de 60 à 62 ans a eu un effet sur l'âge moyen de liquidation des pensions. Ce dernier est passé de 62 ans en 2011 à 62,9 ans en 2021⁽⁵⁵⁾ et l'on observe qu'entre les générations de 1949 et 1958, la proportion des personnes déjà retraitées à 61 ans est passée de 76 % à 31 %⁽⁵⁶⁾. Toutefois, si l'âge moyen de départ à la retraite a reculé, le phénomène semble davantage s'expliquer par l'attraction de l'âge légal de la retraite sur les départs ou effet horizon, que par l'enclenchement d'une dynamique vertueuse en faveur de l'emploi des seniors. Ainsi, seuls 35 % des retraités ayant liquidé leur retraite en 2019 l'ont fait dans l'année des 63 ans ou plus. Autrement dit, la grande majorité l'a fait sitôt l'âge légal atteint (62 ans ou moins en cas de retraite anticipée)⁽⁵⁷⁾.

Eu égard aux conditions de durée d'assurance, on peut en déduire que nombreux sont ceux partis avant de pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein et qui, si les conditions avaient été réunies, auraient continué à travailler pour améliorer leurs droits. Cette situation, confirmée par une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)⁽⁵⁸⁾, est doublement dommageable. Elle l'est tout d'abord pour les assurés confrontés à une injonction paradoxale : tenus de prolonger leur carrière pour remplir les conditions d'une retraite à taux plein, le contexte de l'emploi les contraint à faire valoir leurs droits dès que possible. Elle l'est ensuite pour l'assurance retraite qui doit les prendre en charge, certes avec des droits minorés, mais plus tôt que souhaitable.

Bien plus, contraintes à une liquidation précoce de leurs droits, ces personnes sont bien souvent déjà sorties de l'emploi avant la retraite.

2. Les seniors ni en emploi ni à la retraite (NER), une nouvelle trappe à pauvreté

Les NER, ou ni-ni seniors, désignent une catégorie de personnes en fin de carrière qui ne sont plus dans l'emploi mais qui ne peuvent pas encore liquider leur retraite. Ancien, le phénomène s'est amplifié avec les réformes de 2010 et de 2014, en raison du recul de l'âge d'ouverture des droits (AOD) et de la prolongation des durées d'assurance : en 2018, 45 % des personnes ayant liquidé leur retraite n'étaient plus en emploi.

Désormais bien visible, cette catégorie de personnes dans laquelle les femmes sont surreprésentées (59) constitue une « poche de pauvreté » (60), la précarité les touchant en fin de carrière se répercutant sur la retraite. Le plus souvent, ces personnes transitent par des dispositifs sociaux : le chômage, fréquemment de longue durée (61), mais aussi l'invalidité, la longue maladie, ou encore les minima sociaux. Un tiers des NER vivent sous le seuil de pauvreté (62).

Le durcissement des paramètres de la retraite produit ainsi des conséquences potentiellement dramatiques pour ces personnes. Certes, il en résulte une économie significative pour l'assurance retraite, les NER relevant d'autres dispositifs de protection sociale et les sommes concernées étant importantes. Selon la Cour des comptes : « Au total, et sans même prendre en compte les enjeux financiers d'ampleur comparable liés à la dynamique induite des dépenses d'invalidité (pensions et allocations supplémentaires d'invalidité - ASI), le coût de la prise en charge des seniors touchés par les mesures de report d'âge de liquidation des droits à la retraite et qui se trouvent exclus du marché du travail, s'élevait au début 2018, à plus de 700 M € au titre de la solidarité nationale et près de 800 M € pour le régime d'assurance chômage, soit environ 1,5 Md € par an » (63). Ce jeu de transfert de charges ne présente en revanche aucun intérêt pour la dette sociale.

Objectif inhérent aux réformes des retraites, l'allongement des carrières ne saurait résulter d'un simple changement des paramètres. Il faut avant tout créer des conditions propices à l'emploi des seniors, ce qui passe nécessairement par une politique de travail et d'emploi, ciblée et volontariste, aujourd'hui inexistante.

B - L'absence de politique active en faveur de l'emploi des seniors, un obstacle à l'allongement effectif des carrières

Prolonger la vie professionnelle implique des politiques actives pour favoriser à la fois une meilleure ouverture du marché du travail et des conditions de travail et d'emploi des seniors soutenables et attractives. La complémentarité des politiques de retraite et d'emploi en fin de carrière est d'ailleurs un enseignement majeur des comparaisons internationales (64), qui vaut pour la France. Bien plus, la préférence nationale pour les départs anticipés (1) rend encore plus nécessaire qu'ailleurs un engagement politique fort pour vaincre les résistances des acteurs (2).

1. La prégnance des cessations anticipées d'activité, une difficulté culturelle majeure

Alors qu'en 2003, le législateur ambitionnait de mettre fin aux départs anticipés, ceux-ci restent très fréquents. Selon la Cour des comptes, les dispositifs publics seraient « à l'origine de près d'un départ sur deux à la retraite » (65) (a), sans compter les politiques d'entreprise, souvent consensuelles, qui confortent les seniors dans le rôle de principale variable d'ajustement (b).

a) Des dispositifs publics largement mobilisés

Nombreux sont encore aujourd'hui les dispositifs publics de cessation anticipée d'activité. Certes, les préretraites, caractérisées par un arrêt du travail avec maintien de tout ou partie du salaire jusqu'à l'âge d'ouverture des droits ou du

taux plein, sont désormais marginales. Subsistent en revanche plusieurs dispositifs de retraite anticipée, permettant de liquider la retraite avant 62 ans, qui reposent sur des justifications diverses. Ceux liés à l'état de santé des individus (66) ou à l'exposition à des conditions de travail pénibles (67) ou dangereuses (68) ne sont guère discutés, en tout cas dans leur principe. Il en va de même de la retraite progressive qui, sous certaines conditions, permet de travailler moins, de cumuler une partie de son salaire et de sa pension, et d'améliorer ses droits à la retraite. Sont en revanche plus discutés les régimes spéciaux, malgré le processus de rapprochement du régime général (69), ainsi que la retraite anticipée pour carrière longue (RACL).

Celle-ci a été instaurée en 2003 pour permettre aux assurés ayant commencé à travailler tôt de partir avant l'AOD, et ainsi compenser le plafonnement du coefficient intervenant dans le calcul des pensions, pénalisant ceux ayant cotisé au-delà de la durée requise pour le taux plein avant d'atteindre cet âge. À l'origine définies strictement, ses conditions ont été assouplies en 2010, puis plus significativement encore en 2012, ce qui a entraîné une augmentation massive des départs entre 2011 et 2017 (70). En 2021, le dispositif permettait encore un départ anticipé de 2 ou 4 années par rapport à l'AOD, soit respectivement 60 ou 58 ans.

Ces mécanismes témoignent de l'ancrage national de la culture des départs anticipés. Il est vrai que le recul de l'âge légal de la retraite rend nécessaire l'adoption de mesures dérogatoires pour tenir compte de l'état de santé et de l'usure professionnelle. Mais cela n'exclut pas un questionnement des dispositifs, l'enjeu étant d'éviter « les mesures de portée trop générale et [de s'attacher] davantage à la prise en compte de la pénibilité des emplois, en les réexaminant et en les ciblant de manière plus étroite, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique (catégories actives) » (71).

b) Les seniors, « éternelle » variable d'ajustement des effectifs dans l'entreprise

Comme l'indiquait le rapport Bellon, « la "préférence collective" des employeurs et des salariés pour les départs anticipés est toujours bien visible et, si les seniors sont souvent plus longtemps en emploi, l'idée que le déclin professionnel en milieu de vie est une donnée immuable semble encore très partagée » (72). Le constat est flagrant en période de crise où, inmanquablement, des voix s'élèvent pour réclamer des moratoires sur les politiques de recul de l'âge de la retraite et le retour des préretraites. En 2008 (73), et encore avec la crise du coronavirus, nombreuses ont été les entreprises à recourir à des mécanismes d'incitation aux départs à la retraite ou en préretraite pour ajuster leurs effectifs. Toutefois, l'interdiction des discriminations liées à l'âge et la taxation à 50 % des allocations de préretraite (74) limitent le recours à des dispositifs d'entreprise visant spécifiquement les seniors. C'est la raison pour laquelle les départs anticipés empruntent fréquemment des voies indirectes, collectives ou individuelles.

Les dispositifs collectifs généralement mobilisés passent par la négociation collective. Le plus souvent, les départs s'effectuent via le nouvel outil de flexibilité que constitue la rupture conventionnelle collective, le caractère volontaire des départs séduisant les syndicats. Certes, les accords de rupture conventionnelle collective (ARCC) ne peuvent cibler les seniors mais ils peuvent les concerner dès lors, précise le ministère (questions-réponses), qu'il y a bien un projet professionnel ou la possibilité de liquider la retraite, immédiatement ou de manière différée, via un portage financier à la charge exclusive de l'entreprise.

À la différence des ARCC, d'autres mécanismes vont reporter la prise en charge de la personne sur l'assurance chômage. Tel est le cas du licenciement (75) ou, plus fréquemment aujourd'hui, de la rupture conventionnelle individuelle (RCI) (76). Ainsi, en 2020, à la suite de la baisse d'activité liée à la Covid-19, les plus de 50 ans ont représenté deux tiers des RCI enregistrées par Pôle emploi. Fréquent en période de crise, le recours à ces mécanismes est en réalité récurrent. On observe en effet « un pic de sorties de l'emploi (licenciement ou rupture conventionnelle) trois ans avant l'âge d'ouverture des droits à la retraite soit à partir de l'âge de 59 ans » (77). À l'approche de l'âge légal de la retraite, les parties s'entendent pour rompre le contrat 36 mois avant l'AOD, durée maximale d'indemnisation par l'assurance chômage : c'est la « préretraite Pôle emploi » (78).

Près de vingt ans après la réforme de 2003, le consensus social en faveur des départs anticipés est toujours bien présent, entretenu par l'impuissance des pouvoirs publics à créer les conditions d'un allongement effectif des carrières professionnelles.

2. Le retour du volontarisme politique, une condition nécessaire de l'allongement des carrières

L'allongement des carrières ne peut être le résultat mécanique de la réforme des paramètres de la retraite ; il nécessite de faire de l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés en fin de carrière une priorité des politiques d'emploi (a) et d'actionner les leviers nécessaires à la mobilisation des acteurs (b).

a) Rétablir l'emploi des seniors au rang des priorités des politiques d'emploi

Il fut un temps où les seniors étaient au cœur des politiques de l'emploi. Tel a été le cas entre 2003 et 2010 puis, en 2013, avec le contrat de génération qui a remplacé les dispositifs seniors antérieurs. Jugé décevant ⁽⁷⁹⁾, ce dispositif a été abrogé en 2018 ⁽⁸⁰⁾, de sorte qu'il n'existe plus aujourd'hui ni contrat aidé spécifique susceptible de favoriser le maintien ou le retour dans l'emploi des seniors, ni obligation de négociation ou d'engagement des entreprises.

La disparition des seniors du champ des politiques de l'emploi fait l'objet de critiques récurrentes, qui se sont intensifiées avec le projet avorté de régime universel de retraite à points, auquel aucune mesure en faveur de l'emploi des seniors n'avait été associée. Anne-Marie Guillemard avait ainsi dénoncé « l'incohérence d'une réforme [prenant] en compte l'ensemble de la trajectoire professionnelle dans le calcul des pensions et [visant] à allonger la vie professionnelle, sans s'interroger sur les politiques actives du marché du travail qu'il conviendrait de conduire conjointement pour mettre les individus en capacité de prolonger leur activité et d'inventer un avenir commun au travail comme à la retraite » ⁽⁸¹⁾.

Dans son référé adressé au gouvernement en 2019, la Cour des comptes n'avait pas été moins sévère ⁽⁸²⁾. Outre « un délaissement des politiques en faveur de l'emploi des seniors au cours des dernières années », elle observait que « les effets du recul des âges de départ à la retraite ont été concomitants de l'abandon de la quasi-totalité des dispositifs de la politique de l'emploi spécifiquement consacrés aux seniors ». Et de déplorer que « la politique de l'emploi des seniors ne dépasse pas les dispositifs de droit commun et la préparation par l'administration de fiches de bonnes pratiques sur la gestion des âges, destinées aux entreprises ».

Les analyses convergent. Tout allongement des carrières implique une politique d'emploi volontariste, menée idéalement en amont du changement des paramètres de la retraite, s'inscrivant dans le temps long et ciblant spécifiquement les seniors. L'objectif est en effet ardu : il s'agit d'en finir avec le « sentiment collectif de fatalisme sur le sujet » que les auteurs du rapport Bellon avaient constaté « chez les pouvoirs publics et au sein des entreprises » et dont ils s'étonnaient qu'il persistât « malgré l'évolution positive de quelques indicateurs-clés » ⁽⁸³⁾.

Cependant, ériger l'emploi des seniors en priorité ne suffirait pas ; il faut encore trouver les leviers d'une mobilisation des acteurs.

b) Mobiliser les acteurs

L'emploi des seniors se heurte à trois obstacles : la perception négative des employeurs, la culture des départs anticipés et, enfin, des conditions de travail et d'emploi inappropriées. De nature différente, ces obstacles ont pour point commun de dépendre du comportement des acteurs (entreprises, syndicats, salariés). Dès lors, mobiliser ces derniers constitue un enjeu crucial pour allonger la vie professionnelle. Mais comment y parvenir ?

Deux logiques s'affrontent : celle de la contrainte et/ou de l'incitation, et celle de la « responsabilité spontanée » (84) des acteurs.

Jusqu'en 2017, les pouvoirs publics ont privilégié la voie de la contrainte, en limitant les possibilités de rupture du contrat des salariés en fin de carrière et surtout, en imposant des obligations spécifiques de négociation collective et d'engagement sur l'emploi des seniors sous peine de sanction financière. Certes, le levier des aides a lui aussi été actionné mais avec prudence par crainte d'un renforcement des stéréotypes, puissants en matière d'âge (85), et du risque d'effet d'aubaine. Ce n'est en effet que dans le cadre du contrat de génération, et sous des conditions strictes, que des aides avaient été prévues.

Le changement de pied opéré par les pouvoirs publics en 2017 a été radical. Il marque, selon l'expression de la Cour des comptes, le « reflux spectaculaire de la contrainte et le pari de la responsabilité spontanée des acteurs » (86). Depuis lors, le droit de l'emploi des seniors se résume à quelques dispositions techniques, bien loin de pouvoir enclencher une quelconque dynamique.

Face à cette situation, sans aller jusqu'à préconiser le rétablissement d'une obligation d'engagement des entreprises, la Cour des comptes recommandait de revenir à plus de contrainte à l'égard des entreprises et notamment d'inscrire l'emploi des seniors comme volet obligatoire de la négociation d'entreprise sur la GPEC. Pour rejeter cette proposition, le Premier ministre soulevait deux objections (87). D'abord, le bilan peu convaincant des obligations de négocier sur le thème de l'emploi des seniors. Ensuite, « l'esprit de la réforme de 2017 » et la volonté de laisser les partenaires sociaux maîtres de l'agenda des négociations pour éviter la conclusion d'accords formels et sans plus-value (88). Il n'est pas sûr cependant que la maîtrise de leur agenda par les partenaires sociaux ait produit des résultats probants. Il semble, au contraire, que « faute d'incitations ou de mécanismes plus volontaires » (89), la mobilisation sur le thème de la gestion des âges dans les accords de GPEC ait été faible (90). Un bilan serait sans doute utile.

Suite au référé de la Cour des comptes, le gouvernement avait confié une mission à trois personnalités dont le rapport, intitulé « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », formulait trente-huit propositions (91). Cependant, en raison de la crise sanitaire et de l'abandon de la réforme des retraites, ces propositions n'ont pas servi à l'élaboration d'un plan d'action. Il y a bien eu une proposition de loi (92). Mais, présenté comme une « boîte à outils » (93) à la disposition des entreprises, le texte se résume à quelques mesures dont la plus emblématique est la création d'un label 50+, attribué par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), pour distinguer les entreprises vertueuses (94). Interrompu en raison du contexte électoral, le processus d'adoption du texte est d'autant plus incertain que, sur le fond, celui-ci n'est clairement pas à la hauteur des enjeux ; *a fortiori*, en cas de nouveau recul de l'âge légal de la retraite.

Au final, « l'obsession » de la dette sociale produit un double impact sur l'assurance retraite. Elle conduit les pouvoirs publics à privilégier de façon récurrente une approche comptable des retraites, difficile à rendre socialement acceptable, y compris par des modes d'ajustement automatique des paramètres. Ce tropisme occulte le fait que l'allongement des carrières, conséquence indirecte de l'objectif de maîtrise des dépenses sociales, dépend avant tout de la possibilité, pour les individus, de prolonger leur vie professionnelle. Autrement dit, en matière de retraite, la gestion de la dette sociale devrait d'abord passer par les politiques d'emploi.

Mots clés :

SECURITE SOCIALE * Généralités * Dette sociale * Système des retraites * Pérennité du système * Politiques publiques

(1) Insee, À la fin du quatrième trimestre 2021, la dette publique s'établit à 2 813,1 Mds €, Informations rapides, n° 82, 29 mars 2022.

(2) *Ibid.*

(3) Élection présidentielle 2022 : la dette, angle mort de la campagne, Le Monde, 18 févr. 2022.

(4) Cour des comptes, Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité, 21 oct. 2021 ; Cour des comptes, Rapport annuel 2022, p. 54.

(5) Le Monde, art. préc.

(6) Fin 2021, celle-ci a atteint 166 Mds € (soit 6,8 % du PIB). En deux ans, elle aura progressé de 51 Mds € par rapport à la fin 2019 (115 Mds €) ; www.economie.gouv.fr/cedef/dette-publique.

(7) Cour des comptes, oct. 2021, préc., p. 8.

(8) OCDE, Panorama des pensions, 2021. 22.

(9) *Ibid.*

(10) *Ibid.*

(11) *Ibid.*

(12) INED, Le vieillissement de la population s'accélère en France et dans la plupart des pays développés, sept. 2021.

(13) Cour des comptes, oct. 2021. 11.

(14) D. Blanchet, Retraites : retour sur trente ans de débats et de réformes, Population & Sociétés, n° 574, 2020.

(15) *Ibid.*

(16) *Ibid.*

(17) *Ibid.*

(18) *Ibid.*

(19) Cercle de l'épargne, L'indexation des pensions, la question majeure, Le Mensuel du Cercle de l'épargne, n° 61, 9 mai 2019.

(20) La sous-indexation des pensions est un accroc inacceptable au contrat social, www.cfdt-retraités.fr, 28 févr. 2019.

(21) ANI 10 mai 2019 sur la retraite complémentaire Agirc-Arrco.

(22) COR, rapport, nov. 2019.

(23) Cercle de l'épargne, Retraite, réforme, réforme, vous avez encore dit..., Le Mensuel du Cercle de l'épargne, n° 91, 9 nov. 2021.

(24) P. Mayeur, Reconstruire la confiance dans le système des retraites : les leçons de la réforme interrompue, Regards, n° 58, 2020/2, p. 73.

(25) Le site du projet présidentiel <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/retraites>, 2017.

(26) COR, rapport, 2016.

(27) Retraites : le COR revoit ses prévisions, 7 juill. 2017 (www.vie-publique.fr).

(28) P. Mayeur, préc.

(29) *Ibid.*

(30) Le renflouement de la Sécurité sociale jugé prioritaire par rapport à la dette, Les Échos, 24 mars 2021.

(31) Institut Montaigne, Réformer les retraites en temps de crise, note, oct. 2020.

(32) Retraite, réforme, réforme, vous avez encore dit..., art. préc.

(33) V. *infra*.

(34) OCDE, Panorama des pensions 2021. 22.

(35) *Ibid.*, p. 2.

(36) *Ibid.*, p. 12.

(37) *Ibid.*

(38) *Ibid.*

(39) Cercle de l'épargne, Avantages et inconvénients de la gestion automatique des régimes de retraite, Le Mensuel du Cercle de l'épargne, n° 93, janv. 2022.

(40) *Ibid.*

(41) Cour des comptes, oct. 2021, préc., p. 17.

(42) Cour des comptes, oct. 2021, préc., p. 18.

(43) *Ibid.*


(44) IFRAP, Supprimer les régimes spéciaux : oui, mais lesquels ?, 9 sept. 2021.

(45) J.-F. Husson, Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2022, t. III, Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, 18 nov. 2021.

(46) *Ibid.*

(47) *Ibid.*

(48) IFRAP, préc.

(49) CSS, art. L. 351-1-3 .

(50) CSS, art. L. 351-1-1.

(51) Retraite anticipée du salarié pour pénibilité du travail, www.service-public.fr, 6 oct. 2020.

(52) A. Jolivet, Pénibilité du travail : la loi de 2010 et ses usages par les acteurs sociaux, *La Revue de l'IRES*, n° 70, 2011/3, p. 47.

(53) Sur l'ensemble, Durée d'assurance retraite du salarié du secteur privé, www.service-public.fr, 1^{er} janv. 2022.

(54) Expression préférée par certains au terme senior jugé dévalorisant. Rapport S. Bellon, O. Mériaux et J.-M. Soussan, Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés, 2020 ; V. Six, Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi pour l'emploi des travailleurs expérimentés jusqu'à la retraite, proposition de loi n° 4541, exposé des motifs, p. 9.

(55) Cnav, Âge de départ à la retraite, 31 mars 2022.

(56) F. Arnaud (dir.), *Les retraités et les retraites*, Panoramas - Social, Drees, 2021. 130.

(57) *Ibid.*

(58) S. Govillot, Le passage de l'emploi à la retraite, *Insee Première*, n° 1449, juin 2013.

(59) ANACT et DGEFP, *Les femmes seniors dans l'emploi. État des lieux*, juin 2019.

(60) Drees, *Études et résultats*, 2018, n° 1079 ; égal., *Les retraités et les retraites*, préc., p. 173.

(61) En 2018, 60,2 % des chômeurs de 55 ans et plus étaient au chômage depuis au moins un an, contre 41,8 % pour les plus jeunes. *Cour des comptes*, référé S2019-1878, p. 3.

(62) Drees, Études et résultats, préc.

(63) Cour des comptes, référé S2019-1878.

(64) A.-M. Guillemard, La réforme universelle des retraites : sa place dans les évolutions de la protection sociale, son ambition systémique et son retour à la logique comptable, Revue d'histoire de la protection sociale, n° 13, 2020/1, p. 112. Égal., OCDE, Vieillesse et politiques de l'emploi. Vivre et travailler plus longtemps, Éd. OCDE, 2006. 91 s.

(65) Cour des comptes, oct. 2021, préc., p. 16.

(66) Retraite à 60 ans des personnes handicapées ou en incapacité permanente reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail. V. *supra*.

(67) Retraite anticipée des titulaires du C2P et préretraite pénibilité des personnes qui ont été exposées durant leur carrière à quatre facteurs de pénibilité et qui sont atteintes d'une incapacité de travail de 10 %. V. *supra*.

(68) Préretraite et retraite anticipée amiante.

(69) Cour des comptes, Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des IEG, juin 2019. 61.

(70) V. Cour des comptes, oct. 2021, préc., p. 16.

(71) *Ibid.*, p. 24.

(72) *Ibid.*, p. 35.

(73) M.-C. Amauger-Lattes et I. Desbarats, Droit de l'emploi des seniors, Lamy, 2011. 15.

(74) Seules les grandes entreprises peuvent y recourir. Elles ont été nombreuses pendant la Covid-19, v. Le Monde, 22 mars 2021 ; Liaisons soc., n° 222, 2021.

(75) En pratique, les employeurs s'efforceront de sécuriser la rupture par une transaction, cette sécurisation résultant de la loi en cas d'accord de performance collective.

(76) Sur l'ambiguïté de la RCI, v. OCDE, préc., sp. 104 et 127.

(77) Rapport S. Bellon, O. Mériaux, J.-M. Soussan, préc.

(78) *Ibid.*, p. 76 : « Le système d'assurance chômage semble donc continuer d'alimenter un dispositif implicite de préretraite qui gonfle le nombre de chômeurs indemnisés trois années avant l'âge légal de la retraite ».

(79) Cour des comptes, Le contrat de génération : les raisons d'un échec, rapport public annuel, févr. 2016.

(80) L. n° 2018-217, 29 mars 2018, ratifiant les ordonnances de 2017.

(81) A.-M. Guillemard, préc., p. 111.

(82) Cour des comptes, référé 2019-1878, p. 6 et 7.

(83) Rapport S. Bellon, O. Mériaux et J.-M. Soussan, préc., p. 35.

(84) Référé, préc.

(85) Rapport S. Bellon, O. Mériaux et J.-M. Soussan, p. 83.

(86) Référé, préc.

(87) Lettre 1616/19/SG, 17 oct. 2019.

(88) Préc.

(89) Référé, préc., p. 7.

(90) *Ibid.*

(91) Rapport S. Bellon, O. Mériaux et J.-M. Soussan, préc.

(92) AN, Propositions n^{os} 4537 et 4691 de loi pour l'emploi des travailleurs expérimentés jusqu'à la retraite, transmises

au Sénat le 29 nov. 2021.

(93) V. Six, préc., p. 6.

(94) L'index « Pyramide des âges » a été écarté car ne relevant pas du législateur.

Copyright 2024 - Dalloz – Tous droits réservés