

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 16 décembre 2009 à 9 h 30

« Préparation du rapport du COR de janvier 2010 : faisabilité technique et juridique du passage éventuel à un régime en points ou en comptes notionnels »

Document N°1

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Faisabilité technique et juridique du passage à un régime en points ou en comptes notionnels

Dans le cadre de la préparation du rapport du COR de 2010 sur les « modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de base d'assurance vieillesse légalement obligatoires, soit par un régime en points, soit par un régime de comptes notionnels de retraite fonctionnant l'un comme l'autre par répartition », le présent dossier est consacré à la faisabilité technique et juridique d'un tel remplacement.

1. La faisabilité technique

Le **document n°2** examine les principales problématiques techniques et de gestion. Il s'appuie pour cela sur les réponses apportées par les différents régimes de base à un questionnaire élaboré par le secrétariat général du Conseil (**document n°3**), visant à mieux appréhender ces problématiques et à en cerner les principaux enjeux. Les questions se sont articulées autour de quatre grands axes : les modalités du basculement vers un nouveau régime et les différents types de transition ; la transposition des dispositifs de solidarité ; l'information sur les droits acquis dans le régime actuel ; le stockage des données de carrière.

Les réponses apparaissent dans l'ensemble relativement homogènes. La plupart des régimes soulignent l'ampleur que représenterait une telle réforme et, en conséquence, la nécessité d'une évaluation approfondie des enjeux associés, par le biais notamment d'études d'impact poussées portant sur la gestion et l'évolution du système d'information.

Une difficulté technique, en particulier pour les régimes de la fonction publique, concernerait la reprise des données de carrière passée et la reconstitution de l'historique des cotisations individuelles versées année après année. Dans le cadre de la transition progressive avec affiliation successive à l'ancien régime et au nouveau régime, cette problématique ne se poserait toutefois pas. Il serait de plus nécessaire, en amont, de faire évoluer les applications informatiques afin de disposer, avant la mise en œuvre de la transition, d'outils de gestion intégrant les règles de calcul du nouveau régime et permettant de collecter les informations nécessaires.

La plupart des régimes mettent également en avant l'effort important de formation et de sensibilisation des gestionnaires qu'exigerait le basculement vers un nouveau régime, surtout dans le cadre des transitions progressives faisant coexister pendant un certain temps le régime actuel et le nouveau régime. Ils soulignent de même la nécessité de mettre en œuvre d'importantes mesures d'accompagnement à destination des assurés, en renforçant les relais d'information entre le régime et les assurés (centres d'appel dédiés, portails Internet...) et en mettant en œuvre une vaste campagne nationale d'information et de communication.

Enfin, la plupart des régimes insistent sur l'importance de renforcer la dimension inter-régimes dans la coordination des systèmes d'information, afin de faciliter les échanges d'informations et de renforcer la fiabilité des données relatives aux droits acquis des assurés.

2. La faisabilité juridique

Le **document n°4** vise à recenser les principales questions juridiques que poserait le passage des régimes de base à un régime en points ou en comptes notionnels posées par un tel remplacement.

Il rappelle d'abord brièvement les fondements juridiques de la Sécurité sociale et précise la distinction entre les **droits à pension liquidés** et les **droits en cours d'acquisition**. Au préalable, il est important de rappeler que les dispositions légales et réglementaires en matière de retraite ne prévoient pas une définition juridique de la notion de « droits acquis », qui revêt toutefois une dimension politique et sociale. Si les droits en cours d'acquisition sont seulement visés en termes de droit à l'information, l'article R. 351-10 du code de la sécurité sociale pour les régimes de base pose le principe d'intangibilité des pensions liquidées. Il ressort des interprétations jurisprudentielles que ce principe, bien que non constitutionnel, sécurise le maintien des droits liquidés dans le cadre du basculement vers un nouveau régime.

En l'état actuel des textes applicables, les recours individuels ne peuvent porter que sur les droits liquidés, à savoir les éléments de calcul de la pension notifiés. Dans le cadre d'une réforme systémique aménageant les modalités de conversion des droits en cours d'acquisition, ces modalités ne pourraient être contestées que lors de la liquidation. La notion de rupture d'égalité serait en revanche inopérante en ce qui concerne les droits en cours d'acquisition.

L'examen des modalités de basculement vers un nouveau régime ne fait pas apparaître de contraintes ou d'obstacles particuliers quant à sa faisabilité juridique. Cependant, il ne peut être totalement exclu que les changements de situation individuelle induits par d'éventuelles modifications des règles d'acquisition et de valorisation des droits puissent faire l'objet de **recours individuels d'assurés** s'estimant lésés par la mise en place du nouveau régime. Il reste que, comme dans le régime actuel, la portée de ces recours serait très limitée au regard de la faculté dont dispose le législateur pour mettre en vigueur et aménager les lois qu'il juge nécessaire pour « réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général »¹.

Dans le cas d'une transition immédiate, la conversion des droits passés, en nombre de points ou en capital virtuel, reviendrait à liquider, à la date de mise en place du nouveau régime, une pension « par anticipation » dans le régime actuel en annuités. Cette liquidation « par anticipation » nécessiterait d'élaborer de nouvelles dispositions réglementaires. Ces règles de calcul devraient être définies dans la mesure du possible en référence aux règles actuelles ; sinon, on ne peut exclure l'éventualité de recours individuels d'assurés qui s'estimeraient pénalisés par le changement de régime.

L'éventualité de recours individuels pourrait exister également dans le cas de la transition progressive où les individus sont simultanément affiliés à l'ancien et au nouveau régime au cours de leur carrière, puisqu'elle conduit également à modifier les droits passés pour les générations de la transition (une part de ces droits est calculée avec les règles du nouveau régime), ce d'autant que la période de transition est courte.

En revanche, les risques de recours individuels semblent très faibles, voire inexistant, avec la transition progressive où les individus sont successivement affiliés à l'ancien puis au nouveau

¹ CEDH, Protocole additionnel, article 1^{er}.

régime au cours de leur carrière, puisque seuls les droits futurs, et non les droits passés, sont modifiés.

La prise en compte des **éléments de solidarité** devrait également faire l'objet d'une attention particulière, au regard notamment des modalités de transposition dans le nouveau régime et des règles de détermination du fait générateur du droit. Un aménagement des règles serait nécessaire pour permettre la transposition de ces mécanismes de solidarité lors de la conversion des droits.

Concernant le **droit à l'information**, les dispositions légales prévoient une information consolidée concernant les droits constitués dans l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, tous les 5 ans à compter de 35 ans (relevé individuel de situation) ainsi qu'une estimation indicative globale du montant de pension, à partir de 55 ans. Il s'agit donc d'une information individualisée, obligatoire et systématique. L'estimation n'est pas un engagement contractuel et les estimations de pension effectuées dans ce cadre ne sont donc pas opposables aux régimes.

Dans l'hypothèse du basculement vers un nouveau régime, les incertitudes liées à la mise en oeuvre de nouvelles modalités de calcul des droits pourraient conduire, durant une phase transitoire, à un aménagement des dispositions réglementaires encadrant le droit à l'information. Cet aménagement pourrait ainsi permettre aux régimes de mieux fiabiliser l'information délivrée aux assurés et de développer des mesures d'accompagnement visant à expliciter les modalités de changement du régime.

Enfin, les **règles communautaires de coordination** ne constituent pas un obstacle juridique à une réforme systémique et plus précisément à une réforme aboutissant à la suppression d'une référence à une durée d'assurance.