

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 »

<b>Document N°2</b>
---------------------

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

**Préparation du rapport sur les modalités techniques d'un passage éventuel**

**à un régime en points ou un régime en comptes notionnels**

**Problématiques techniques et de gestion**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

Dans le cadre de la préparation du prochain rapport du Conseil sur les modalités techniques de remplacement des régimes de base actuels par un régime en points ou un régime en comptes notionnels, ce document examine les principales problématiques techniques et de gestion que poserait un tel remplacement.

Il s'appuie pour cela sur les réponses apportées par les différents régimes de base<sup>1</sup> à un questionnaire élaboré par le secrétariat général du Conseil (voir le **document n°3**), visant à mieux appréhender ces problématiques techniques et de gestion 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. Le présent document recense les principaux éléments de constat et les enseignements à retenir pour mieux apprécier la faisabilité technique d'un éventuel changement de système. Figure ensuite un tableau détaillé reprenant les principales tendances qui se dégagent des réponses apportées par les différents régimes de base.

## **1. Une évaluation plus approfondie en amont des enjeux liés à la mise en œuvre de cette réforme : un préalable nécessaire pour la plupart des régimes**

La plupart des régimes soulignent l'ampleur d'une éventuelle réforme systémique visant à opérer un basculement vers un nouveau régime en points ou en comptes notionnels. Cette opération d'envergure exigerait, au sein des régimes, un recensement en amont des besoins et des instruments nécessaires à la mise en place d'un nouveau régime de retraite. La plupart des régimes précisent ainsi qu'une évaluation approfondie des enjeux d'une telle réforme devrait être conduite en interne, par le biais notamment d'études d'impact poussées portant sur la gestion et l'évolution du système d'information.

Rappelons que ce questionnaire a pour principal objectif d'appréhender de manière générale l'ensemble des problématiques techniques et de gestion qui sous-tendent le passage à un nouveau régime. Il va de soi qu'une collaboration plus étroite avec les régimes, conduisant à examiner de façon beaucoup plus précise les conditions de faisabilité d'un tel passage, serait bien évidemment un préalable nécessaire à la mise en œuvre de ce type de réforme.

## **2. Des problématiques liées aux différents types de transition**

La plupart des régimes mettent en évidence des difficultés techniques et de gestion selon les différents types de transition envisagés.

---

<sup>1</sup> Régime général (salariés du privé non agricole - CNAV), MSA salariés (salariés agricoles), MSA non-salariés (non-salariés agricoles), régimes des fonctionnaires civils et militaires (SRE), FSPOEIE (ouvriers des établissements industriels de l'Etat), CNRACL (collectivités locales), régimes des mines, CNIEG (industries électriques et gazières), SNCF, RATP, ENIM (marins), CRPCEN (clercs et employés de notaires), CAVIMAC (cultes), Banque de France, Opéra de Paris, RSI (artisans et commerçants), CNAVPL (professions libérales). Le CNBF (avocats) n'a pas souhaité répondre précisément aux différentes questions.

Une première difficulté technique concerne la reprise des données de carrière passée (dans le cadre de la transition immédiate) et la nécessaire reconstitution de l'historique des cotisations individuelles versées année après année (dans le cadre de la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime). Dans le cadre de la transition progressive avec affiliation successive à l'ancien régime et au nouveau régime, cette problématique ne se poserait pas. Si les régimes disposent dans l'ensemble de systèmes d'information permettant de collecter les informations relatives à la carrière de l'assuré, tous ne disposent pas d'applications informatiques et d'outils de gestion permettant de recueillir et de conserver l'historique des cotisations individuelles. Les régimes de la fonction publique sont en particulier confrontés à cette difficulté au regard de la mise en œuvre très progressive des comptes individuels de retraite. Par ailleurs, certains régimes précisent que la récupération des données de carrière antérieures à la mise en place des applications informatiques nécessiterait dans la plupart des cas d'interroger directement les assurés pour renforcer la fiabilité de ces informations, ce qui induirait une charge d'activité importante pour les régimes et des coûts de gestion supplémentaires.

La plupart des régimes mettent également en avant l'effort important de formation et de sensibilisation des gestionnaires que requiert le basculement vers un nouveau régime, surtout dans le cadre des transitions progressives faisant coexister le régime actuel et le nouveau régime pendant la phase de transition, eu égard à la nécessité d'acquérir et de maîtriser la nouvelle réglementation et de maintenir un niveau de connaissances élevé sur deux réglementations en parallèle.

Enfin, quel que soit le mode de transition envisagé, la plupart des régimes soulignent la nécessité 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.

### **3. Un accompagnement renforcé dans la mise en œuvre du droit à l'information**

La plupart des régimes disposent ou sont en voie de disposer d'instruments spécifiques (autres que ceux du GIP info retraite) pour informer l'assuré sur ses droits acquis. Ils rappellent ainsi que l'information délivrée aux assurés conserve un caractère estimatif et provisoire qui n'engage pas le régime, dès lors qu'il est fait mention que les éléments sont communiqués à titre indicatif et sous toutes réserves.

L'ensemble des régimes souligne la nécessité de mettre en œuvre d'importantes mesures d'accompagnement à destination des assurés quelles que soient les modalités de basculement envisagées, en raison notamment du surcroît d'activité significatif induit par les nombreuses questions que susciterait une telle réforme. Ces mesures d'accompagnement pourraient s'orienter autour du renforcement des relais d'information entre le régime et les assurés (centres d'appel dédiés, portails Internet...) et de la mise en œuvre d'une vaste campagne d'information et de communication au niveau national destinée à sensibiliser les assurés.

Par ailleurs, 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.

## 1. Synthèse des réponses des régimes au questionnaire : les principales tendances

Questions	Tendances générales des réponses
<b>1 - Basculement vers un nouveau régime et type de transition</b>	
<p><b>1.1. Listez les différents paramètres qui interviennent dans le calcul de la pension dans le régime actuel (par exemple : durée cotisée/validée dans le régime, durée d'assurance tous régimes, salaires ou revenus de tout ou partie de la carrière...)</b></p> <p><b>-Disposez-vous d'informations sur la valeur de chacun de ces paramètres au cours de la carrière, ou à défaut, permettant de l'estimer de manière conventionnelle (par exemple : durée cotisée/validée dans le régime en cours de carrière, durée d'assurance tous régimes en cours de carrière, chronique des salaires ou revenus passés jusqu'à aujourd'hui permettant d'estimer un salaire ou revenu de référence<sup>2</sup>...) ?</b></p> <p><b>- Si oui, dans quels délais disposez-vous de ces informations ?</b></p>	<p>A titre préliminaire, la CNAV précise qu'il convient de distinguer plusieurs éléments importants dans le cadre du basculement vers un nouveau régime : les « carrières brutes » au sens large, en tant que succession de périodes d'activité et d'inactivité (y compris chômage, maladie, invalidité...); la valorisation des droits, actuellement en trimestres et susceptible d'évoluer dans le cadre d'un nouveau régime en points ou en comptes notionnels ; la gestion de la retraite et ses impacts en matière de calcul des droits, de révisions des droits, de relations avec l'assuré.</p> <p>Les paramètres sont variables selon les régimes. Les déclarations automatisées des données sociales unifiées (DADS-U) permettent de disposer des données de carrière stockées par l'employeur et d'avoir une description relativement précise des différentes périodes d'activité. Certains régimes précisent également que cette source d'information constitue une base importante pour l'avenir et relativement bien adaptée aux évolutions informatiques potentielles.</p> <p>Dans la plupart des régimes, les paramètres sont connus au moment de la liquidation des droits. Les régimes ayant mis en place (CNAV, service des retraites de l'Etat -SRE-) des comptes de droits recensent et stockent ces informations annuellement, permettant une alimentation régulière de ces comptes et une amélioration de la connaissance des droits acquis.</p>
<p><b>1.2. Disposez-vous de l'historique des cotisations individuelles versées année après année et, sinon, quelles sont les difficultés techniques ou de gestion pour en disposer ?</b></p>	<p>Les régimes ne disposent pas tous d'une application informatique dédiée pour recueillir et conserver l'historique des cotisations individuelles. A titre d'exemple, le RSI précise que pour la partie de carrière effectuée avant 1973 (ancien régime) concernant les artisans et les commerçants, il ne dispose pas des revenus ou des cotisations et que seuls sont stockés pour cette période les points et trimestres.</p> <p>La CNAV ne dispose pas des cotisations mais précise qu'il lui est possible de les retrouver en appliquant un barème sur la base du salaire plafonné (voir 1.3.).</p> <p>La récupération des cotisations antérieures à l'informatisation des régimes nécessiterait dans la plupart</p>

<sup>2</sup> Par exemple, on pourrait retenir le dernier ou une moyenne des derniers salaires ou revenus d'activité, à défaut de disposer du salaire ou revenu moyen des 25 meilleures années de la carrière.

	des cas d'interroger directement les assurés pour assurer la fiabilité des données, en raison de l'impossibilité de récupérer ces éléments ou du caractère obsolète des supports sur lesquels figurent ces informations.
<p><b>1.3. A défaut de disposer de cette chronique des cotisations passées, quelles sont les informations disponibles sur les salaires ou revenus individuels des assurés ? Est-il possible de disposer de données précises sur leur décompte (salaires ou revenus annuels, trimestriels, de date à date...) et dans quels délais ?</b></p> <p><b>1.4. En particulier, les salaires ou revenus conservés sont-ils plafonnés au maximum de l'assiette de cotisation ou bien correspondent-ils aux salaires ou revenus réellement perçus, y compris pour la partie supérieure au plafond ?</b></p>	<p>La plupart des régimes disposent d'informations sur les salaires soumis à cotisation et plafonnés, année après année. La CNAV dispose ainsi des salaires soumis à cotisation et plafonnés jusqu'en 1998, et après. La partie du salaire supérieure au plafond de la sécurité sociale est également accessible depuis 1999, ainsi que les périodes d'emploi de date à date. Certains régimes spéciaux disposent également des parties de salaire supérieures au plafond.</p> <p>La MSA précise qu'à partir de 2012, elle disposera, pour les salariés, de l'historique des salaires bruts mensuels et annuels par employeur et, pour les non-salariés, de l'historique des assiettes de cotisations, en précisant que ces éléments ne vaudront que pour le flux. Le RSI indique que les informations diffèrent selon la population et les périodes considérées mais que de manière générale, depuis 1973, elle dispose d'informations sur les cotisations, le revenu réel et le revenu cotisé.</p> <p>Dans les régimes de la fonction publique, les informations fiables sur les salaires des assurés concernent les derniers indice de rémunération, grade et échelon détenus par l'assuré. En revanche, l'historique de la série des indices détenus pose d'importantes difficultés en matière de gestion, ne constituant pas une base consolidée pour effectuer des calculs rétrospectifs. De plus, le SRE précise que cette disponibilité de la séquence des salaires est rendue délicate par le fait que doivent être établies non pas les dates d'effet de grades servant à la promotion mais celles ayant été traduites en rémunération.</p>
<b>1.5. Quelles seraient les difficultés techniques ou de gestion posées par la récupération à l'avenir des cotisations individuelles versées chaque année ? Dans quels délais ces données seraient-elles récupérées ?</b>	La plupart des régimes ne mentionnent aucune difficulté particulière pour récupérer à l'avenir ces informations, en précisant que les DADS-U permettent une collecte fiable de ces données. Le SRE souligne toutefois la nécessité de procéder à d'importantes évolutions informatiques (norme DADS-U appliquée dans sa version N4DS) et que le cadre réglementaire évolue pour permettre notamment la collecte des cotisations via les DADS-U pour l'ensemble de ses agents.
<b>1.6. Quelles seraient les difficultés techniques ou de gestion posées par chaque type de transition ? Pour chacune d'entre elles, quel serait pour votre régime l'impact en gestion de cet éventuel changement de système (volume de la surcharge</b>	<p>L'ensemble des régimes met en avant des problématiques et des enjeux communs aux différents types de transition envisagés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une surcroît d'activité significatif lié à la reprise des données du passé pour l'ensemble des assurés (soit dans le cas d'une conversion des droits, soit pour figer les droits acquis). Une problématique supplémentaire est soulevée par la CNAV, concernant l'hétérogénéité des données de carrière dans le</li> </ul>

<p>de travail généré, investissements informatiques...)?</p> <p><b>1.7. De manière plus générale, quel type de transition vous semble le plus simple à mettre en œuvre ? Pour quelles raisons ?</b></p> <p><b>1.8. A terme, une fois la phase de transition passée, comment évalueriez-vous les coûts du nouveau système (moyens informatiques et humains) ? Pourrait-il conduire à des économies de gestion ?</b></p>	<p>temps (données par année, de date à date, par employeur, par année civile...)</p> <p>- un effort considérable en matière de formation et de sensibilisation des gestionnaires serait nécessaire pour accompagner cette évolution du système. En outre, d'importantes évolutions des systèmes d'information seraient à prévoir pour anticiper la phase de transition et intégrer les nouvelles règles de calcul.</p> <p>La plupart des régimes ont mis en avant deux axes principaux pour envisager ces différents types de transitions : les informations requises et les outils de calcul adaptés pour opérer la transition.</p> <p><b><u>Transition 1 (immédiate)</u></b> : cette transition apparaît pour la plupart des régimes comme la plus simple à mettre en œuvre, la moins coûteuse et la plus compréhensible pour l'assuré. L'effet « big bang » de cette réforme limiterait dans le temps les lourdeurs administratives et techniques induites par la transition. En outre, certains régimes indiquent qu'une fois le basculement opéré, il ne serait plus nécessaire d'avoir deux systèmes de valorisation des droits en parallèle et que l'activité des gestionnaires serait par conséquent facilitée. Les principales réserves émises à l'encontre de cette transition immédiate concernent d'abord le pic de charge significatif (aussi bien en matière de système d'information que de gestion) lié à la reprise des données de carrière et à la nécessaire reconstitution de l'historique des cotisations appelées pour les périodes passées. Ensuite, certains régimes s'interrogent sur la complexité de la gestion des assurés en cours d'activité à la date de la transition et sur les modalités à mettre en œuvre pour opérer une liquidation fictive des droits acquis (dans des délais très réduits) afin d'obtenir un montant de pension et de le convertir en points ou en comptes notionnels. Le travail de conversion des données passées nécessiterait la définition de paramètres spécifiques (taux de liquidation...) et serait rendu complexe par l'hétérogénéité des situations individuelles passées.</p> <p>Dans ce cadre, la CNAV souligne l'importance d'anticiper la période de transition (<i>a priori</i> 1 an) de manière à ce que celle-ci corresponde à l'année civile pour faciliter le basculement et le rendre plus lisible pour l'assuré. Enfin, un certain nombre de régimes soulignent que cette transition exigerait une opération d'envergure en matière d'information, qui consisterait à communiquer à l'ensemble des assurés le nouvel état de leurs droits acquis lors de l'affiliation au nouveau régime.</p> <p><b><u>Transition 2 (progressive, avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime)</u></b> : cette transition apparaît comme la plus complexe pour un grand nombre de régimes, eu égard principalement à la gestion simultanée de deux systèmes en parallèle et à la problématique de la conservation de données de carrière de deux types et de la mise en œuvre d'un double calcul des droits. Elle soulève également des interrogations quant à la complexité du mécanisme de pondération des pensions acquises dans chaque régime sur toute la carrière. Son autre spécificité réside dans la nécessité de connaître</p>
--	---

rétrospectivement toutes les cotisations versées. Ces informations ne peuvent pas être reconstituées pour les régimes de la fonction publique avec les outils actuels, rendant ainsi techniquement impossible le recours à ce type de transition.

En outre, certains régimes soulignent que cette transition impliquerait une synchronisation complexe entre les programmes informatiques et qu'elle induirait d'importants surcroûts d'activité pour les gestionnaires, eu égard à la nécessité d'acquiescer et de maîtriser la nouvelle réglementation et de maintenir leurs compétences sur deux réglementations en parallèle.

**Transition 3 (affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime)** : la plupart des régimes observent que cette transition partage l'inconvénient, avec la transition 2, de la gestion complexe de deux systèmes en parallèle sur une longue période (avec les coûts de gestion induits) et recensent des difficultés techniques et de gestion similaires. Toutefois, certains régimes indiquent que cette transition apparaît plus lisible pour l'assuré, en précisant que le changement de méthode à partir d'une date fixée « rassure » sur la prise en compte des droits acquis par le passé et clarifie le basculement, en faisant apparaître le principe d'une liquidation opérée selon les mêmes modalités que pour un polypensionné du régime actuel.

#### **Outils – coûts – économies de gestion à terme**

La plupart des régimes mettent en évidence leur difficulté à estimer précisément les besoins induits en termes de gestion et de mobilisation de ressources humaines. Ils précisent ainsi que la transformation du système est difficilement chiffrable et nécessiterait d'importantes études d'impact en interne pour évaluer de manière précise les coûts induits par un tel remplacement.

Toutefois, quelques grandes tendances peuvent être soulignées : quel que soit le type de transition retenu, la plupart des régimes soulignent un coût potentiel important au niveau de l'évolution des systèmes d'information (mise en place d'un nouveau moteur de calcul avec les règles du nouveau régime) et en gestion (surcroît d'équipes temporaires, même si ce surcroît de gestion sera amené à décroître progressivement). Par ailleurs, la plupart des régimes indiquent la nécessité de prendre en compte la dimension inter-régimes pour envisager une coordination efficace des systèmes d'information (possibilité de transiter de la même façon et aux mêmes dates pour l'ensemble des régimes) afin de faciliter les échanges d'informations entre les régimes.

<p><b>2.1. Quelles sont les informations détenues pour chacune des périodes assimilées citées précédemment (durée de la période assimilée, nature, situation dans la carrière...) et à quel moment en disposez-vous ? Existe-t-il des difficultés techniques particulières concernant le décompte de ces périodes (durée exacte de date à date, périodes infra-annuelles...) ?</b></p> <p><b>2.2. Quelles sont les informations détenues sur les allocations perçues au titre de ces périodes assimilées et à quel moment en disposez-vous ? En cas d'indisponibilité de ces informations, est-il possible de récupérer des éléments sur le salaire ou revenu de l'année précédant l'interruption ?</b></p> <p><b>2.3. Quelles informations avez-vous sur les enfants (nombre, date de naissance...), et à quel moment disposez-vous de ces informations ?</b></p> <p><b>2.4. A défaut de disposer aujourd'hui des informations souhaitées (durée, allocation, dernier salaire ou revenu, dates de naissance des enfants...), par quels biais et dans quels délais<sup>3</sup> pensez-vous possible de les récupérer ?</b></p> <p><b>2.5. De manière plus générale, quelles sont les difficultés techniques ou de gestion posées par les différents modes de transposition décrits ci-dessus ?</b></p>	<p>La plupart des régimes disposent de ces périodes de date à date, même si ces données varient selon les régimes. De manière générale, la nature, la durée et la situation dans la carrière de ces périodes sont connues au moment de la liquidation des droits à pension.</p> <p>Certains régimes soulignent l'objectif à terme de récupérer ces informations le plus en amont possible dans la carrière pour fiabiliser les relevés, cette exigence étant fréquemment soulevée pour les périodes relatives au service national.</p> <p>Pour les périodes assimilées passées, la plupart des régimes ne disposent pas du montant de l'allocation perçue au titre de ces périodes, ni du dernier salaire perçu. Toutefois, certains régimes (notamment la MSA) précisent que des évolutions sont en cours pour disposer de ces éléments d'ici quelques années. La plupart des régimes (notamment la CNAV, la MSA et le SRE) mettent en évidence la nécessité de renforcer la fiabilité des informations relatives aux enfants et précisent que ces informations sont récupérées tardivement, au moment de la liquidation. Ils disposent généralement de l'état civil de l'enfant, du nombre d'enfants ainsi que du lien de rattachement avec le liquidant.</p> <p>La MSA précise par exemple qu'il est impossible de figer les données correspondantes avant que la date d'attribution de la retraite n'ait été fixée, étant entendu que la situation est susceptible d'évolution jusqu'à cette date et que le suivi de ces éléments tout au long de la carrière impliquerait des charges conséquentes en matière de gestion. Elle préconise un suivi de la situation des enfants en vue de la retraite à partir de la gestion des prestations familiales, en tenant compte toutefois de la situation respective des parents qui peuvent ne pas relever l'un et l'autre du même régime.</p> <p>De manière générale, les difficultés techniques posées par la récupération de ces données ont trait à l'absence d'une consolidation efficace des informations relatives aux enfants, étant donné qu'elles font régulièrement l'objet de compléments opérés par les assurés ou de mise à jour chaque année par les employeurs pour les générations concernées par les campagnes systématiques du GIP Info retraite dans le cadre des estimations indicatives globales (EIG).</p>
<p><b>3 - Information sur les droits acquis dans le régime actuel</b></p>	

<sup>3</sup> Délais concernant les échanges de données entre le régime et des organismes tiers, délais de report de ces données dans le système d'information du fichier...

<p><b>3.1. Disposez-vous d'instruments spécifiques (relevé actualisé des droits, simulateurs, estimation à la demande...) pour informer l'assuré sur ses droits acquis? Quel type d'information est communiqué à l'assuré (estimation provisoire du montant de la pension...)? Quels sont les outils disponibles pour compléter et consolider l'information des comptes de droits des assurés (signalements, déclarations en ligne, formulaires...)?</b></p> <p><b>3.2. Quel est le statut de cette information (caractère estimatif et provisoire, engagement non contractuel, responsabilité du régime à l'égard de l'assuré...)?</b></p> <p><b>3.3. Dans la perspective d'un éventuel changement de système, estimez-vous nécessaire de mettre en œuvre des mesures spécifiques d'accompagnement à destination des assurés (renfort des dispositifs d'accueil physique, téléphonique, mél, mise en place d'un dispositif spécifique de communication...)?</b></p>	<p>La plupart des régimes disposent ou sont en voie de disposer d'instruments spécifiques (autres que ceux du GIP info retraite) pour l'information des assurés (relevé de carrière, simulations et estimations des droits, déclarations en ligne). Ces outils ont vocation à compléter et consolider l'information sur la carrière des assurés.</p> <p>De manière générale, les régimes rappellent le caractère estimatif et provisoire des informations délivrées aux assurés, en précisant que ces informations n'engagent pas la responsabilité du régime.</p> <p>De nombreux régimes (CNAV, MSA, RSI) soulignent la nécessité de mettre en œuvre d'importantes mesures d'accompagnement à destination des assurés quelles que soit les modalités de basculement envisagées, en raison notamment du surcroît d'activité induit par les questions suscitées par une telle réforme (centre d'appel dédié, campagne d'information et de communication). Certains régimes précisent également l'importance de mettre en œuvre un système d'information coordonné, de type inter-régimes, permettant notamment de faciliter les échanges d'informations entre les régimes et de consolider les données disponibles sur les droits acquis des assurés.</p>
<p><b>4 – Stockage des données de carrière</b></p>	
<p><b>4.1. De quelle manière est stocké et conservé l'ensemble des données de carrière de l'assuré (salaires ou revenus d'activité, cotisations, périodes assimilées, enfants...)?</b></p>	<p>La plupart des régimes soulignent que ces données sont conservées dans des bases de données internes avec un enregistrement des droits en continu dont le support varie selon les régimes (compte de droit, base de données, logiciels internes...). Les informations sont conservées et sauvegardées selon les règles habituelles en matière d'exploitation informatique. Une tendance générale à la conservation numérique des données s'observe dans la plupart des régimes, par le biais du développement de systèmes d'information dédiés à la collecte des données de carrière des assurés.</p>