

## TROISIEME PARTIE - CHAPITRE 3

### LA FAISABILITE TECHNIQUE ET JURIDIQUE

Les questions relatives à la faisabilité technique du passage éventuel à un régime en points ou en comptes notionnels sont largement liées au choix du mode de transition et de la durée de la phase de transition, ainsi qu'à la nécessité de récupérer les données de carrière passées. Par ailleurs, le passage d'un régime à un autre implique que soient examinées les diverses questions juridiques relatives au respect des règles constitutionnelles, à la distinction entre les pensions liquidées et les droits en cours d'acquisition, et aux diverses problématiques liées au changement de situation des assurés.

#### I - Les problématiques techniques et de gestion

Les modalités techniques de passage d'un régime en annuités à un régime en points ou en comptes notionnels sont étroitement liées aux choix retenus quant aux modalités de transition.

La transition immédiate consiste à changer instantanément de technique, moyennant l'élaboration de dispositions réglementaires permettant d'estimer le montant des droits constitués en cours de carrière selon les règles de l'ancien régime. La transition progressive avec affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime est la plus longue puisque les droits de l'ancien régime de toutes les générations actives au moment du passage au nouveau régime sont conservés, sauf à prévoir que les générations ayant acquis peu de droits dans l'ancien régime basculent totalement dans le nouveau régime. Enfin, la durée de la transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime peut être facilement ajustée en fonction du choix des coefficients de pondération affectés à l'ancien et au nouveau régime.

Or, plus la période de transition est longue, plus le changement de technique nécessitera de gérer en parallèle deux systèmes. Cela peut se révéler complexe, surtout pour les gestionnaires et éventuellement pour les assurés, et relativement coûteux en termes de moyens humains et informatiques. La transition immédiate limiterait dans le temps les lourdeurs administratives et techniques induites par la transition. Une fois le basculement opéré, il ne serait plus nécessaire d'avoir deux systèmes de valorisation des droits en parallèle et l'activité des gestionnaires en serait facilitée. La contrepartie est de devoir gérer une surcharge d'activité significative au moment du passage à un nouveau régime.

Une autre question technique concerne la disponibilité des données nécessaires pour opérer un tel changement et, à défaut, des délais pour les récupérer en interrogeant le cas échéant directement les assurés.

La transition immédiate suppose de récupérer, pour les personnes en cours de carrière au moment de la transition, des données de carrière passée pour opérer des liquidations « par anticipation » en référence aux règles actuelles (durée de cotisation, salaire de référence...). Or, les paramètres ne sont généralement connus qu'au moment de la liquidation des droits. La transition progressive avec affiliation simultanée suppose *a priori* de reconstituer l'historique

des cotisations individuelles versées année après année. Toutefois, tous les régimes ne disposent pas d'applications informatiques et d'outils de gestion permettant de recueillir et de conserver ces informations. En particulier, les régimes de la fonction publique ne peuvent pas aujourd'hui reconstituer cet historique des cotisations individuelles, au regard de la mise en œuvre très progressive des comptes individuels de retraite. Dans le cadre de la transition progressive avec affiliation successive, la problématique de la récupération des données de carrière ne se poserait pas, puisque les droits constitués sur le passé seraient gérés comme actuellement.

De manière générale et quel que soit le type de transition, il serait nécessaire, en amont, de faire évoluer les systèmes d'information afin de disposer, avant la mise en œuvre de la transition, d'outils informatiques de gestion intégrant les règles de calcul du nouveau régime et permettant de collecter les données nécessaires. Le basculement vers un nouveau système exigerait également un effort important de formation et de sensibilisation des gestionnaires ainsi que d'importantes mesures d'accompagnement à destination des assurés. Il serait enfin nécessaire de renforcer la coordination des systèmes d'information des différents régimes.

## **II - Les problématiques juridiques**

L'examen de la faisabilité juridique du passage à un nouveau régime soulève des problématiques communes à l'ensemble des régimes de retraite.

Il est d'abord 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 principalement une dimension politique et sociale. Une distinction doit être opérée entre les droits à pension liquidés, visés à l'article L. 351-1 et suivants du code de la sécurité sociale, et les droits en cours d'acquisition, visés seulement en termes de droit à l'information (art. L. 161-17 du code de la sécurité sociale) et qui ne sont acquis définitivement que lors de la liquidation de la pension. Cette distinction permet ainsi de mieux appréhender la portée juridique de ces différents droits et leurs modalités d'aménagement dans le cadre d'un éventuel changement de système.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'intangibilité des droits liquidés n'est pas un principe constitutionnel et ne revêt qu'un caractère législatif. Par ailleurs, dans sa décision DC n° 2003-483 du 14 août 2003 relative à la loi portant réforme des retraites, le Conseil constitutionnel n'énonce pas de restriction de portée générale à l'application, dans la fonction publique, de règles nouvelles de liquidation des pensions, laissant au législateur une importante marge d'appréciation pour aménager les dispositions applicables.

Toutefois, 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 donner lieu à des recours individuels d'assurés s'estimant lésés par la mise en place d'un 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 nécessaires pour « *réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général* » (CEDH, premier protocole additionnel, article 1<sup>er</sup>).

Les différentes modalités de transition peuvent ainsi être appréciées par rapport à ces considérations : l'étalement dans le temps du passage à un nouveau système vise notamment à répondre au souci de ne pas remettre en cause les droits constitués dans l'ancien régime par les générations proches de la retraite et à réduire ainsi les risques de recours individuels.

La transition immédiate nécessiterait, pour opérer des liquidations « par anticipation », d'élaborer de nouvelles dispositions réglementaires, qui devraient être définies dans la mesure du possible en référence aux règles actuelles afin de limiter l'éventualité de recours individuels d'assurés qui s'estimeraient pénalisés par ces nouvelles dispositions réglementaires. La transition progressive avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime peut également conduire 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 plus que la période de transition est courte. En revanche, les risques de recours individuels semblent très faibles, voire inexistant, dans le cas de la transition progressive avec affiliation successive à l'ancien puis au nouveau régime, puisque seuls les droits futurs, et non les droits passés, sont modifiés.

De plus, dans l'hypothèse du passage vers un nouveau régime, un aménagement des dispositions réglementaires encadrant le droit à l'information pourrait s'avérer nécessaire, durant une phase transitoire, pour permettre aux régimes de mieux fiabiliser l'information délivrée aux assurés et de développer des mesures d'accompagnement visant à expliciter les modalités du changement de régime.

Enfin, les règles communautaires de coordination ne constituent pas un obstacle juridique au passage vers un nouveau régime aboutissant à la suppression d'une référence à une durée d'assurance.