

## **DEUXIEME PARTIE**

### **DROIT A L'INFORMATION**



Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites a fait du développement de l'information des assurés sur leur retraite, une orientation majeure. Cette orientation est fondée sur un triple constat :

- les insuffisances actuelles de l'information ;
- le développement dans tous les domaines de la vie en société de la demande d'information ;
- la nécessité de renforcer l'information au moment où les régimes évoluent.

Pour approfondir sa réflexion<sup>162</sup>, le Conseil a bénéficié des travaux de deux groupes techniques réunissant des experts des administrations et des caisses de sécurité sociale : un groupe général présidé par M. J-M. Palach, Inspecteur général des affaires sociales et un groupe particulier sur les fonctions publiques présidé par M. C. Peyroux, Inspecteur général de l'administration et de l'éducation nationale<sup>163</sup>. Le Conseil a, par ailleurs, pu utiliser au cours de l'automne 2003 les résultats d'une enquête réalisée par IPSOS à la demande du Secrétariat général du Conseil, pour permettre de préciser les attentes des assurés sociaux en matière d'information sur leurs droits à retraite.

La réflexion conduite par le Conseil tout au long de l'année 2003 a contribué à la préparation de la loi d'août 2003 relative au droit à l'information et de son dispositif de mise en oeuvre. Il est, en conséquence, logique qu'apparaissent de fortes convergences entre les orientations retenues par le Conseil et les dispositions de la loi.

Après une présentation de l'état des lieux précédant la réforme de 2003, les principales orientations retenues par le Conseil en vue d'améliorer l'information des assurés dans le contexte nouveau issu de la réforme, seront exposées.

Quelques précisions de vocabulaire doivent être données de façon préliminaire. On emploie souvent de manière indifférente les expressions information collective ou générale et information individuelle ou particulière.

Dans les développements qui suivent, on distinguera l'information collective (adressée à l'ensemble des assurés) et l'information individuelle (adressée à chaque personne), sachant que, dans les deux types d'actions, des données de caractère général doivent être communiquées.

---

<sup>162</sup> Un rapport exploratoire, remis au Conseil par Mme Maud Vialettes et examiné en séance plénière du 1<sup>er</sup> avril 2003, a constitué une base de travail très utile pour ces travaux.

<sup>163</sup> Les travaux de ces groupes ont permis l'élaboration d'un rapport sur le *Droit à l'information des assurés*, remis au Conseil d'orientation des retraites, et examiné en séance plénière du 11 septembre 2003.

## **CHAPITRE 1 - ETAT DES LIEUX AVANT LA REFORME DE 2003**

Malgré les améliorations considérables de l'information dispensée par les régimes de retraite et les efforts de communication des pouvoirs publics, l'information de la population sur la retraite demeure aujourd'hui très insuffisante. L'information collective est diffuse et d'un contenu assez faible, se développant essentiellement à l'occasion des débats périodiques sur la réforme des retraites. L'information individuelle se concentre, le plus souvent, au moment de la préparation du départ à la retraite. Elle est, en outre, généralement diffusée régime par régime, ce qui constitue une difficulté pour les nombreux assurés<sup>164</sup> qui ont relevé au cours de leur vie professionnelle de plusieurs régimes. Avant la réforme de 2003, des dispositions législatives et réglementaires imposaient aux différents régimes de retraite certaines obligations d'information de leurs ressortissants. Ces dispositions sont restées en partie lettre morte. Elles ne prévoyaient, de plus, aucune information globale et coordonnée, rendue, d'ailleurs, très difficile par l'éclatement du système de retraite français en de multiples régimes de base et complémentaires.

### **I - Une information collective sur la retraite en progrès, mais qui reste insuffisante**

L'information collective a un double objectif :

- elle est indispensable pour que les personnes apprécient la portée, sur leur situation personnelle, de l'ensemble des données les concernant ;
- elle est également indispensable à la bonne participation aux débats sur les évolutions du système de retraite.

L'information collective sur la retraite est dispensée par de multiples canaux : information donnée par les organismes gestionnaires de régimes de retraite, par les pouvoirs publics, par la presse écrite et audiovisuelle, par différents relais d'opinion et d'action (organisations syndicales, partis politiques) ou économiques (compagnies d'assurance, banques), sans parler de l'information diffusée via la formation initiale mais surtout continue.

Le propre de cette information est d'être extrêmement diffuse, peu cohérente et souvent présentée dans un contexte dramatisé par l'imminence d'une réforme. Pour l'assuré, l'accès aux données de base sur le fonctionnement même du système d'assurance vieillesse et sur les éléments essentiels de la problématique des retraites n'est pas aisé. Aussi, malgré une diversité d'expression et une sensible amélioration de l'information diffusée, notamment par les médias, il apparaît que les moyens donnés au citoyen pour étayer une opinion sur le sujet des retraites demeurent faibles.

---

<sup>164</sup> 40% environ.

## 1. Les canaux d'information collective sur les retraites

L'action la plus continue de diffusion d'une information collective sur la retraite est menée par **les organismes de retraite** qui développent à cet effet de multiples initiatives : diffusion de dépliants et de brochures d'information sur la retraite, envoi de lettres d'information (le plus souvent destinées à leurs retraités), mise en place de sites Internet d'information et de plateformes de réponse téléphonique. La qualité de l'information diffusée est généralement bonne mais elle demeure éparpillée.

La mise en œuvre récente (en 1999) d'un site Internet ([espace.retraite.tm.fr](http://espace.retraite.tm.fr)) consacré à une présentation d'ensemble des régimes de retraite associant le régime général (caisse nationale d'assurance vieillesse), les régimes complémentaires de salariés (AGIRC et ARRCO), les régimes alignés sur le régime général (commerçants, artisans et salariés agricoles) et d'autres partenaires du secteur des retraites est une initiative qui mérite d'être saluée. Par ailleurs, pour pallier l'éparpillement institutionnel, les régimes prennent également l'initiative d'organiser régulièrement dans les régions des réunions d'information ou « foires aux questions » dans lesquelles les différents régimes de retraite sont présents et susceptibles de répondre aux questions du public. Ce public est, pour l'essentiel, constitué de personnes proches de la retraite.

L'information diffusée par **les pouvoirs publics**<sup>165</sup> sur l'ensemble du système de retraite est, jusqu'ici, restée très limitée<sup>166</sup>.

S'agissant **des médias**, on observe un intérêt pour la question des retraites variable selon l'actualité, réserve faite de la presse spécialisée à caractère pratique ou financier. La situation évolue toutefois. On constate, en effet, aujourd'hui l'investissement d'un nombre croissant de journalistes dans un sujet perçu comme l'un des premiers centres d'intérêt des Français et comme une question permanente au cours des années à venir. La façon dont les récentes discussions sur la réforme des retraites intervenue en 2003 ont été retracées dans la presse marque, à cet égard, un progrès notable.

Dans ce contexte, la création en 2000 d'un organisme permanent, **le Conseil d'orientation des retraites**, a permis le développement d'un nouveau type d'information. Celui-ci, en faisant de la pédagogie et de la diffusion d'informations aussi objectives que possible l'une de ses missions, a certainement joué un rôle positif, même s'il reste modeste. L'ensemble des documents de travail discutés au Conseil est disponible immédiatement sur Internet ; des fiches pédagogiques et des lettres d'information sont réalisées ; le rapport du Conseil de 2001 a connu une large diffusion. Le président du Conseil et les membres du Secrétariat général sont amenés à participer à de nombreux débats ; le Secrétariat général du Conseil constitue un centre de ressources ouvert à tous et participe également à l'alimentation du débat.

## 2. Ce que savent les citoyens sur le système de retraite

Au total, il apparaît, comme le montre l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, que la compréhension du fonctionnement général du système de retraite par la population n'est pas mauvaise, et qu'elle s'est sans doute améliorée au cours du

<sup>165</sup> L'Etat employeur, et la CNRACL, qui verse les retraites des agents des collectivités locales et des hôpitaux.

<sup>166</sup> A l'exception des mesures récentes évoquées ci-dessous.

temps, grâce aux multiples débats qui entourent depuis plusieurs années la question des retraites. D'importantes lacunes subsistent néanmoins.

Les principes de la répartition et le lien existant entre travail et retraite sont assez clairement identifiés par les personnes interrogées. Elles comprennent que les retraites sont payées par les actifs et donc qu'elles sont étroitement corrélées à la richesse produite. Le mécanisme de la contributivité est également correctement appréhendé comme impliquant un rapport direct entre le travail, via les cotisations versées, et les droits qui en sont retirés. L'existence de correctifs au titre, par exemple, des périodes d'éducation des enfants est, de même, assez généralement connue.

Cependant, si les principes qui fondent le contrat entre les générations sont assimilés, la manière dont ils s'articulent entre eux n'est pas très bien comprise. La façon dont les contributions et les droits individuels peuvent être globalement affectés par le contexte économique reste mal appréhendée et le débat sur les choix faits pour équilibrer le système n'apparaît pas très clair.

Les acteurs du système de retraite sont, par ailleurs, assez clairement identifiés en ce qui concerne la couverture de base. La CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse, gestionnaire du régime général) est une référence pour l'ensemble des salariés. Les non salariés et les fonctionnaires identifient assez bien leur interlocuteur. Les régimes complémentaires de salariés ne sont pas confondus avec les institutions proposant une couverture facultative en capitalisation.

Cependant, CNAV et Etat sont souvent perçus comme une même entité. Les régimes complémentaires de salariés sont surtout connus des cadres et mal identifiés par les non cadres.

Ces connaissances d'ensemble sont loin d'être négligeables, mais elles ne suffisent pas pour saisir toutes les implications des processus de réforme en cours.

Ce qui est plus préoccupant encore, les mécanismes précis de calcul des pensions dans les différents régimes (y compris ceux dont les personnes interrogées relèvent) sont très largement ignorés du public. Les personnes interrogées savent que comptent pour la retraite la durée d'assurance et la rémunération ou les cotisations. Cependant, on constate une grande méconnaissance du mode de calcul des droits à pension, et des termes essentiels ne sont pas compris. Le « taux plein<sup>167</sup> », donnée clef dans le fonctionnement des principaux régimes, est fréquemment confondu avec un « maximum » qui correspondrait à une carrière complète<sup>168</sup>. Il est généralement ignoré que ce taux plein est systématiquement accordé à 65 ans, quelle que soit la carrière accomplie par l'assuré.

Les mécanismes de décote<sup>169</sup> (qui existent déjà) et de surcote<sup>170</sup> (prévus à l'avenir) ne sont que très peu appréhendés, compte tenu de la grande focalisation des intéressés sur l'âge,

<sup>167</sup> 50% dans le régime général.

<sup>168</sup> Pour avoir aujourd'hui une pension « maximum » dans le régime général, il faut avoir non seulement le taux plein (50%), mais aussi une carrière complète c'est-à-dire 40 années d'assurance. En deçà, on peut avoir le taux plein si l'on attend 65 ans pour faire liquider sa pension, mais celle-ci est proratisée en fonction de la durée d'assurance effectivement validée.

<sup>169</sup> La décote est l'abattement appliqué à la pension en cas de départ à la retraite d'un assuré qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier du taux plein (40 années d'assurance entre 60 et 65 ans, ou 65 ans quelle que soit sa durée d'assurance, en 2003).

entendu comme celui où on aura le taux plein, c'est-à-dire où on aura « fait le plein » de ses droits.

Le mode de calcul des trimestres n'est pas connu, et confondu généralement avec un décompte calendaire<sup>171</sup>, qui n'est effectué que dans le secteur public. Si un certain nombre de femmes savent qu'elles auront des majorations de durée d'assurance pour enfant, peu savent de combien d'années et quelle en sera l'incidence sur leurs droits. La façon dont comptent certaines périodes (chômage, maladie...) est ignorée.

Le mode de calcul des points servis par les régimes complémentaires et la façon dont ils se cumulent ne sont pas davantage connus et encore moins leur articulation avec les droits acquis dans les régimes de base. La diffusion régulière du décompte de points par les régimes complémentaires voit ainsi sa portée fortement atténuée.

Les mécanismes de plafonnement et d'actualisation des rémunérations d'activité professionnelle intervenant dans le calcul des droits sont mal compris lorsqu'ils sont connus. Il en est de même des possibilités de rachat existantes.

Les règles de réversion sont, pour l'essentiel, découvertes au moment du veuvage<sup>172</sup>.

Un tel constat montre l'importance du chemin à faire pour que chaque personne puisse comprendre les données concernant sa situation personnelle, et dispose des clés d'analyse des choix collectifs sur un système qui remplit un rôle essentiel aux yeux des citoyens.

## **II - Une information individuelle généralement concentrée peu avant le départ à la retraite**

L'information individuelle des assurés, qui est de la responsabilité des régimes de retraite dont ils relèvent, est assez largement orientée par l'objectif de préparation du dossier de liquidation de la pension. Ceci explique que, dans la plupart des régimes, l'information et les échanges avec les assurés se concentrent au cours des quelques années précédant le moment du départ à la retraite. L'information se fait, en outre, de façon très souvent dispersée, régime par régime, ce qui constitue une importante difficulté pour les nombreux assurés qui ont relevé au cours de leur vie professionnelle de plusieurs régimes de retraite<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> La surcote est la majoration qui est appliquée à partir de 2004 à la pension d'un assuré qui diffère son départ à la retraite alors qu'il remplit les conditions pour bénéficier du taux plein.

<sup>171</sup> Dans le régime général et les régimes alignés, il faut, pour valider un trimestre, avoir eu une rémunération égale à 200 SMIC horaires au cours d'une année civile. Avec une rémunération égale à 800 heures de SMIC, une année entière est validée, quelle que soit la durée réelle de l'activité. Dans la fonction publique, en revanche, le décompte est calendaire.

<sup>172</sup> C'est ainsi que les jeunes ignorent les incidences sur leur retraite future de leurs choix concernant le mariage.

<sup>173</sup> On estime à 40% la proportion des assurés qui ont relevé de plusieurs régimes de base (régime général, de non salariés, de fonctionnaires...). De plus, tous les salariés du secteur privé cumulent une retraite de base servie par le régime général et une retraite complémentaire servie par au moins un, sinon plusieurs régimes ARRCO ou AGIRC. Il en est de même des non salariés.

## 1. L'information dispensée peu avant le départ à la retraite

La plupart des régimes ont établi des relations systématiques avec leurs ressortissants pour leur fournir une information sur les droits qu'ils ont acquis avant leur passage à la retraite. Le contact est pris à un âge qui peut varier entre 54 et 58 ans selon les régimes. A cette occasion, le bilan des droits devient très complet puisqu'il sert à préparer la liquidation de la pension. Il ne concerne cependant, en général, que les droits acquis dans le régime considéré, sans consolidation avec les droits éventuellement acquis dans d'autres régimes.

Le régime général prend, ainsi, systématiquement contact avec les salariés du secteur privé à 58 ans, en vue de procéder à la reconstitution de leur carrière. A cette occasion, les assurés sont invités à fournir les informations permettant de compléter les éventuelles lacunes du relevé qui leur est fourni. Un rendez-vous leur est, par ailleurs, fixé au cours duquel ils peuvent bénéficier d'une estimation de leurs droits futurs à pension, compte tenu de la suite prévisible de leur carrière. Ils bénéficient, au même âge, d'une consolidation de leurs droits dans les régimes complémentaires ARRCO (non cadres) et AGIRC (cadres) dont ils ont relevé, ainsi que d'une estimation de leurs droits futurs dans ces régimes.

Dans la fonction publique d'Etat, le fonctionnaire reçoit deux ans avant son âge de départ à la retraite, soit à 58 ans dans le cas général, un dossier d'examen de ses droits à pension qu'il doit en principe renseigner, en indiquant notamment ses périodes de service, avant de le retourner à l'administration. Certains ministères, tel celui de la Défense pour une partie de ses agents, prennent toutefois l'initiative d'envoyer ce dossier à leurs agents en l'ayant au préalable rempli. Cet échange est l'occasion de compléter le dossier du fonctionnaire dans une perspective de pré liquidation de sa pension.

Pour les non salariés, c'est également entre 54 et 58 ans que le dossier qui servira ultérieurement à la liquidation de la pension est, dans la plupart des cas, pré instruit. L'assuré bénéficie à cette occasion de simulations de ses droits futurs à pension, compte tenu de la période restant à courir d'ici la date effective de son départ à la retraite.

Dans le régime général ou les régimes alignés sur ce dernier (artisans, commerçants et salariés agricoles) il est nécessaire, depuis 1982<sup>174</sup>, pour déterminer les droits dans le régime, de connaître la totalité de la durée d'assurance accomplie tous régimes confondus. Ceci explique qu'au moment de la reconstitution de carrière dans ces régimes, les périodes accomplies dans le cadre d'autres régimes soient recherchées. Cependant, l'information fournie par chaque régime à l'assuré sur ses droits potentiels ne concerne que ceux qui sont acquis dans le régime lui-même.

Au total, quelques années avant leur départ à la retraite, la plupart des assurés bénéficient d'une reconstitution de leur carrière et d'une estimation de leurs droits futurs à pension<sup>175</sup>. Comme le montrent les résultats de l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, les personnes interrogées, ayant franchi cette étape, en ressortent très satisfaites, avec le sentiment d'un bon service rendu par les régimes. L'information

<sup>174</sup> L'ordonnance du 26 mars 1982 qui a instauré le droit de partir à la retraite à partir de 60 ans a, en effet, posé une condition de durée d'assurance de 37,5 ans pour que le taux plein soit obtenu.

<sup>175</sup> Selon l'enquête « Santé et vie professionnelle après 50 ans » menée par un réseau de médecins du travail (sur un échantillon de 11 000 salariés), 32% des hommes et 49% des femmes de 50-51 ans ne savent pas à quel âge ils auront acquis leurs droits pour une retraite à taux plein ; à 58-59 ans, ces proportions ne sont plus que de 10% et 20% respectivement.

dispensée reste, cependant, fractionnée par régime et diffusée par de multiples guichets, laissant à l'assuré la charge de collecter l'information et d'en faire la synthèse.

## 2. L'information dispensée tout au long de la vie active

Pendant la vie active des assurés, il existe peu d'opérations d'information systématique des assurés. Deux exceptions doivent, cependant, être notées : l'envoi annuel du décompte des points acquis dans les régimes complémentaires des salariés du privé ARRCO et AGIRC, et des échanges régulièrement organisés par les régimes de non salariés avec leurs ressortissants. La règle est l'information à la demande ou dans certaines circonstances particulières. Dans tous les cas, l'information délivrée est d'une portée beaucoup plus limitée que celle dispensée peu avant le départ à la retraite.

### 21. L'information des salariés du secteur privé pendant leur vie active

Pour les salariés du secteur privé, il est possible de demander à tout moment un relevé de carrière soit par courrier, soit à partir du site Internet de la CNAV<sup>176</sup>. Le relevé de carrière comprend tous les éléments de carrière de l'assuré connus du régime général (périodes validées dans le régime ou dans d'autres, lorsqu'elles sont connues, à l'exception des périodes dans des régimes spéciaux, périodes cotisées, validées au titre de la maladie...). Il ne comprend pas des validations qui ne seront effectuées qu'au moment de la liquidation de la pension (au titre des enfants par exemple)<sup>177</sup>. Ce relevé peut donner lieu à une demande de rectification de la part de l'intéressé. Il est complété par une estimation des droits futurs à pension dans le régime lorsque l'assuré a 55 ans. L'existence du relevé de carrière et la faculté qu'a tout assuré de le demander est aujourd'hui très mal connue, comme en témoigne l'enquête d'IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites. Cette même enquête a toutefois montré l'extrême satisfaction des assurés qui bénéficient de ce service et l'intérêt qu'il fait naître chez ceux-ci pour leur dossier de retraite. Il n'est cependant pas fait de lien très précis par les assurés entre les données du relevé et les droits susceptibles d'être acquis dans le régime (sauf à partir de 55 ans, moment où une estimation est fournie par le régime), en raison de la faible connaissance par les assurés des règles déterminant leurs droits à pension.

Par ailleurs, le régime général a développé un certain nombre d'actions à destination de populations spécifiques :

- contact instauré systématiquement à 55 ans à l'initiative du régime avec certaines personnes dites « fragilisées » : chômeurs, Rmistes, handicapés ou invalides, veufs ou veuves ;
- détection en cours de vie active de « comptes à risque » c'est-à-dire des assurés ayant, une année donnée, de faibles salaires reportés à leur compte ou pas de salaire du tout, en rupture avec la carrière antérieure ;
- sensibilisation en 2000 des jeunes de 16 à 32 ans par l'envoi de leur premier relevé de carrière, avec un document expliquant les mécanismes de la répartition.

<sup>176</sup> Des points d'accueil ont, par ailleurs, été créés par la CNAV et les régimes complémentaires.

<sup>177</sup> Le régime de retraite ne dispose pas, en effet, de ces données.

Les salariés du secteur privé bénéficient, par ailleurs, de façon systématique, de l'envoi par le ou les régimes complémentaires dont ils relèvent de leur décompte annuel de points. On notera, cependant, que l'unification des régimes de non cadres ARRCO en un régime unique ne datant que de 1999, la consolidation des droits acquis dans ces régimes n'est, pour le moment, réalisée que par « institution ». Ceci signifie qu'un assuré ayant changé d'« institution », c'est-à-dire de régime au sein de l'ARRCO, en raison d'un changement d'entreprise ou d'un changement de contrat au sein de son entreprise, n'aura qu'un relevé des points acquis dans la dernière institution (ou dernier régime ARRCO) dont il a relevé. L'enquête IPSOS menée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, montre, par ailleurs, que l'envoi fréquent des relevés des régimes complémentaires tout au long de la vie professionnelle ne déclenche pas de démarche active des assurés qui se contentent, généralement, de classer le document reçu dans leur « dossier retraite ». Lorsqu'ils s'y réfèrent ensuite, il apparaît quelques difficultés de compréhension suscitées notamment par l'existence de valeurs de points différentes selon les régimes complémentaires dont ils ont pu relever, ainsi que par l'absence fréquente d'indication sur la période de temps (mensuelle, annuelle...) à laquelle correspond le montant résultant du produit entre le nombre de points acquis et la valeur du point.

Jusqu'à présent, les données ainsi fournies en cours de carrière étaient essentiellement rétrospectives, c'est-à-dire ne concernaient que les éléments de la vie professionnelle passée de l'individu. Les régimes développent aujourd'hui des outils de simulation susceptibles, moyennant un certain nombre d'hypothèses, de réaliser une projection des droits potentiels futurs de l'intéressé dans les régimes de base et complémentaires. Un tel outil existe pour le régime général, accessible sur Internet depuis septembre 2003 et permet à l'assuré de réaliser lui-même la simulation de ses droits dans le régime à partir d'hypothèses relatives à son profil de carrière, qu'il choisit lui-même. De tels outils existent également à l'ARRCO et à l'AGIRC et un projet a été étudié visant à constituer un dispositif commun pour l'ensemble, régime général et régimes ARRCO et AGIRC. Il n'a pas, pour le moment, été mis en œuvre.

L'existence de ces différents outils est, cependant, jusqu'à présent fort peu connue. Peu de publicité est, en effet, faite par les régimes qui craignent de ne pouvoir faire face aux demandes de rectification et d'information complémentaire que suscite la diffusion de toute information individuelle. Les régimes se montrent, en outre, très prudents vis-à-vis de la diffusion de données qui, lorsqu'elles comportent une estimation des droits futurs, peuvent être interprétées par les assurés comme des engagements pris par les caisses.

## 22. L'information des fonctionnaires pendant leur vie active

Dans la fonction publique, il n'existe en principe aucune information délivrée aux fonctionnaires de façon systématique, avant le moment de la pré liquidation de leur pension. Des informations peuvent être fournies à la demande dans certains services, mais elles sont de qualité variable.

Dans certaines circonstances enfin, une information est délivrée :

- aux non titulaires, à la demande, lorsqu'au moment de la titularisation (ou ultérieurement) se pose la question du rachat de leurs services de non titulaires et de la validation de ces services par le régime des fonctionnaires ;

- systématiquement, pour les personnes qui, ne remplissant pas la condition de stage de 15 ans dans la fonction publique, sont reversées au régime général et à l'IRCANTEC (régime complémentaire des non titulaires) ;
- systématiquement aux personnes qui changent de fonction publique ; systématiquement aux personnes qui demandent à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité ;
- systématiquement aux personnes qui, pour une raison ou une autre, sont radiées des cadres.

Cependant, un certain nombre de ministères ont mis en ligne sur leurs Intranets, à l'usage de leurs agents, des calettes ou outils de simulation permettant à ces derniers de simuler, en choisissant eux-mêmes les données (relatives à leur carrière) à entrer, leurs droits potentiels à pension dans le régime des fonctionnaires. De tels outils existent également pour les fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités territoriales à la CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales).

### 23. L'information des non salariés pendant leur vie active

Dans les régimes de non salariés, les caisses gèrent à la fois le régime de base et les régimes complémentaires obligatoires, voire facultatifs. Ceci explique une meilleure centralisation de l'information.

On présentera pour illustrer ce propos la pratique de la CANCAVA (Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans). Lors de l'adhésion au régime, le nouvel assuré bénéficie d'un entretien de présentation, d'information et de conseil. L'ensemble des artisans bénéficient, au cours de leur cinquième année d'activité, d'un point de situation avec projection de leur future retraite artisanale. A partir de la 10<sup>ème</sup> année d'activité, un bilan retraite est effectué tous les cinq ans à l'initiative du régime (ou à tout moment sur demande de l'intéressé). A ces diverses occasions, les intéressés bénéficient d'informations sur leurs droits déjà acquis et sur le montant futur de leur pension, cette estimation étant réalisée dans le cadre d'un entretien avec un conseiller retraite du régime.

Comme dans les autres régimes, certains régimes de non salariés ont mis au point des outils de simulation des droits futurs de leurs ressortissants. Celui de l'ORGANIC (Caisse de retraite des industriels et commerçants) mérite d'être signalé : il donne, en effet, la possibilité intéressante de retracer des carrières mixtes salariées et non salariées.

Au total, et malgré l'existence dans certains régimes d'outils intéressants, l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, montre que la plupart des assurés sociaux conserve l'idée qu'il n'est pas possible d'obtenir d'information de leurs régimes de retraite avant un certain âge. Ce sentiment, allié, dans de nombreux cas, avec une faible envie, voire une certaine angoisse, de se projeter dans l'avenir de la retraite, les conforte dans une attitude plutôt passive dans la recherche d'information.

### **III - Des obligations juridiques inégalement mises en oeuvre**

Avant la réforme de 2003, le cadre juridique était le suivant.

Le code de la Sécurité sociale prévoyait, dans son article L.161-17, deux obligations pour l'ensemble des régimes (hors fonction publique d'Etat) :

Article L.161-17 - « *Les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, à leurs ressortissants, les informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent. La périodicité de cette information devra être, en tout état de cause, de durée inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales*<sup>178</sup>. »

*Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, les caisses et services gestionnaires des régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse sont tenus d'adresser à leurs ressortissants, au plus tard avant un âge fixé par décret en Conseil d'Etat (cf. article R.161-10 du CSS : 59 ans), un relevé de leur compte mentionnant notamment les durées d'assurance ou d'activité prises en compte pour la détermination de leurs droits à pension retraite. »*

Deux autres articles traitaient de l'information :

- L'article R.112-2 - « *avec le concours des organismes de Sécurité sociale, le ministre chargé de la Sécurité sociale prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux. »*
- L'article L.815-6 - « *les caisses sont tenues d'adresser à leurs adhérents, au moment de la liquidation de l'avantage de vieillesse, toutes les informations relatives aux conditions d'attribution de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L.815-2 ou à l'article L.815-3 du code de la Sécurité sociale et aux procédures de récupération auxquelles les allocations du fonds donnent lieu. »*

A la veille de l'entrée en vigueur de la loi de 2003, le contentieux concernant l'information était en plein essor. Les assurés s'appuient sur une jurisprudence qui, après avoir donné une interprétation restrictive de ces dispositions, est devenue de plus en plus rigoureuse sur l'obligation d'information du régime général au moment de la fin de la carrière.

La Cour de cassation a défini progressivement l'obligation à la charge des organismes de Sécurité sociale, la transformant de simple obligation de moyen<sup>179</sup> en obligation de faire<sup>180</sup>. Ce faisant, elle reconnaît l'existence d'une relation quasiment contractuelle entre l'organisme et l'assuré qui peut se prévaloir d'un droit général d'information. A défaut d'être remplie, cette obligation ouvre droit à des dommages et intérêts au profit de l'assuré.

La Cour ayant précisé en outre que l'information fournie devait être fiable, l'obligation est devenue une obligation de résultat. En 2000, la Cour de cassation a qualifié les organismes de

<sup>178</sup> Le délai de droit commun de prescription des créances est de 3 ans.

<sup>179</sup> Cass. soc., 30 janv. 1992, n°90-10.660, *M. Gilbert de Gourville contre Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de la région parisienne et autre.*

<sup>180</sup> Cass. soc., 28 avr. 1994, n°91-21.567, *Caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle contre M. Frédéric.*

Sécurité sociale de professionnels de l'assurance sociale, et a mis ainsi à leur charge l'obligation d'apporter une information circonstanciée, dépassant le cadre de la stricte demande de l'individu. Les organismes sont également tenus depuis cette date de prendre l'initiative de donner des informations<sup>181</sup>, ce qui implique une pleine application de l'article L.161-17 ancien du code de la Sécurité sociale.

Enfin, il a été jugé qu'il revient à l'organisme de Sécurité sociale de prouver qu'il a délivré l'information à l'assuré et que cette information était la bonne.

Compte tenu de son caractère assez récent, cette jurisprudence n'est, cependant, pas connue du public.

Pour la fonction publique d'Etat, l'obligation d'information individuelle édictée dans les textes est minimale. Elle résulte du décret n° 80-792 du 2 octobre 1980 « *tendant à accélérer le règlement des droits à pension de retraite de l'État* ».

L'article 2 de ce décret prévoit que « *les administrations sont tenues de communiquer à chaque fonctionnaire, magistrat ou militaire relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, deux ans au moins avant l'âge [de la retraite], un document comportant l'état civil et la situation de famille de l'intéressé ainsi qu'un état détaillé de ses services civils et militaires* ».

Le juge administratif interprète, par ailleurs, cette obligation de façon minimale. Le Conseil d'État a précisé que « l'administration n'est pas tenue de donner aux retraités une information particulière sur les droits spécifiques qu'ils pourraient éventuellement revendiquer en application des textes législatifs et réglementaires relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite » autre que celle reposant sur la publication régulière des textes applicables au Journal Officiel<sup>182</sup>.

En définitive, il n'y a aujourd'hui d'obligation effective d'informer les fonctionnaires sur leurs droits à retraite qu'au moment de la pré liquidation de leur pension. Certains services gestionnaires vont toutefois au-delà de cette obligation minimale.

Le décret du 2 octobre 1980 ne s'applique pas aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, et la CNRACL est soumise, pour l'information de ses cotisants, aux dispositions de l'article L.161-17 du code de la Sécurité sociale.

La description des opérations réalisées par les régimes montre que ceux-ci ont donné une large application aux textes en vigueur, s'agissant de l'information délivrée à leurs ressortissants quelques années avant leur départ en retraite. Il n'en va pas de même de l'information dont la délivrance périodique tout au long de la vie active était prévue, notamment pour les ressortissants du régime général.

Il faut souligner, enfin, que les textes en vigueur avant 2003 ne prévoyaient la communication aux assurés que des seuls éléments intervenant dans la constitution de leurs droits à pension. Ils ne prévoyaient pas la fourniture aux assurés d'une estimation du montant de leur pension future. Ils n'imposaient, par ailleurs, aucune obligation de coordination des régimes pour la

<sup>181</sup> Cass. soc., 9 mars 2000, n°98-14.814, *M. Veira Martins contre caisse primaire d'assurance maladie de l'Ain*.

<sup>182</sup> CE, 30 octobre 1998, M. Didier, n°191518.

constitution et la délivrance de l'information, pas plus qu'ils n'offraient de cadre pour la fourniture d'une information consolidée, tous régimes de retraite confondus.

#### **IV - Une organisation institutionnelle peu propice à l'organisation d'une information régulière et synthétique au bénéfice des assurés**

Le système de retraite français est fractionné en de multiples régimes de base et complémentaires structurés sur une base professionnelle : régimes de base (régime général) et complémentaires (ARRCO et AGIRC) des salariés du secteur privé, régimes de base et complémentaires des artisans, des commerçants, des professions libérales et des exploitants agricoles, régimes des fonctionnaires, régimes spéciaux, etc.<sup>183</sup>

Chaque régime a ses règles propres<sup>184</sup> et ses organismes gestionnaires.

Les informations relatives aux assurés sociaux sont détenues par de multiples institutions. La plupart des régimes alimentent annuellement les fichiers qui leur sont propres à partir des données constitutives des droits de leurs ressortissants et relatives à l'année considérée. Ces données sont très hétérogènes en fonction des règles appliquées par les régimes : nombre de trimestres validés au cours de l'année et rémunérations d'activité portées au compte de l'assuré dans les régimes fonctionnant en annuités, comme le régime général ou les régimes alignés sur ce dernier (artisans, commerçants, salariés agricoles) ; nombre de points acquis dans l'année dans les régimes fonctionnant en points, comme les régimes complémentaires des salariés du secteur privé. Les institutions gestionnaires des régimes des fonctions publiques, quant à elles, ne constituent aucun fichier relatif aux droits constitués par leurs ressortissants au cours de leur carrière. Cette constitution est, en effet, jusqu'ici apparue inutile dans la mesure où le fonctionnaire était supposé, dans le cas général, effectuer toute sa carrière dans la fonction publique et voir sa pension calculée sur la base de sa dernière rémunération d'activité.

Cette diversité de règles et cet éclatement des institutions rendent bien évidemment difficile la constitution d'une information globale et consolidée susceptible d'être délivrée aux assurés. S'y ajoute le fait que, pour la plupart des assurés, il n'existe aucune occasion spontanée de contact avec leur régime de retraite. Pour les salariés du secteur privé, les cotisations aux URSSAF (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale) sont versées par l'employeur, qui n'intègre que rarement une préoccupation retraite dans sa gestion des ressources humaines (sous réserve, dans les grandes entreprises, de la mise en place de dispositifs de prévoyance complémentaire et de la gestion conjoncturelle de plans de mise en préretraite ou en retraite). Le contact avec les régimes de retraite se fait donc le plus souvent au moment de la demande de retraite. Il en est de même pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Pour la fonction publique d'Etat, l'éclatement du traitement des dossiers est extrême entre les différents services du ministère employeur (service d'affectation, de paie, de suivi des carrières, des pensions), le service des pensions du

---

<sup>183</sup> Le fractionnement résulte de l'histoire de notre système de protection sociale. On notera qu'à l'étranger, la structuration des régimes de base est généralement plus simple. On retrouve cependant le plus souvent, comme en France, une organisation sur une base professionnelle et donc une grande diversité d'institutions pour les niveaux de protection complémentaire et supplémentaire.

<sup>184</sup> Même si on peut remarquer de notables rapprochements entre les régimes.

ministère de l'Economie et des finances et, enfin, le réseau des comptables du Trésor<sup>185</sup>. Comme dans le secteur privé, la dimension retraite est pratiquement toujours absente des préoccupations des gestionnaires du personnel. Les non-salariés qui entretiennent avec leurs régimes des contacts fréquents constituent une exception.

Des efforts importants ont cependant été réalisés par les régimes, au cours des dernières années, pour améliorer le service rendu aux assurés et mieux se coordonner dans la collecte, voire la délivrance de l'information. Ils ont, pour le moment, porté principalement sur les informations délivrées à l'occasion des opérations de reconstitution de carrière précédant la liquidation de la pension. Il faut souligner que ces efforts d'échange d'informations résultent aussi de la nécessité pour le régime général et les régimes alignés sur celui-ci de connaître la durée d'assurance « tous régimes » de leurs ressortissants, déterminant si ces derniers peuvent ou non bénéficier du taux plein dans le régime avant 65 ans.

Des conventions d'échange d'informations ont été conclues entre un certain nombre de régimes et le régime général pour intégrer dans une seule base de données, gérée par le régime général (système national de gestion des carrières), les éléments de carrière des assurés dans ces différents régimes (pour l'instant ne sont intégrés que les trimestres validés et non les rémunérations). Ces échanges fonctionnent de manière régulière entre le régime général et les régimes alignés, des artisans, commerçants et salariés agricoles. Ils commencent à se mettre en place entre le régime général et certains régimes de fonctionnaires et régimes spéciaux.

Les régimes complémentaires de salariés du secteur privé ARRCO et AGIRC ont la faculté d'interroger le système national de gestion des carrières du régime général, faculté généralement utilisée lors de la reconstitution de carrière précédant la liquidation de la pension.

Par ailleurs, depuis 1996 a été mise en place une demande unique de retraite entre le régime général et ceux des commerçants, des artisans et des salariés agricoles<sup>186</sup>, qui constitue un outil commun de simplification des démarches.

Enfin, il faut souligner deux projets émergeant dans la fonction publique qui pourraient permettre la mise en place d'un suivi tout au long de la carrière des droits constitués par un fonctionnaire (à l'instar de ce qui existe dans les autres régimes). Il s'agit, d'une part, du compte individuel de retraite dans la fonction publique qui est, par ailleurs, associé au projet de mise en place d'une chaîne unifiée de traitement des dossiers de retraite. Il s'agit, d'autre part, du compte de droits pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, qui va de pair avec le souci d'intégrer davantage la dimension retraite dans la gestion des ressources humaines des secteurs professionnels concernés.

---

<sup>185</sup> Voir sur ce sujet le rapport de la Cour des comptes relatif au système de retraite dans la fonction publique d'Etat : *Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat*, avril 2003.

<sup>186</sup> On rappellera que les règles de ces régimes sont entièrement alignées.

## **CHAPITRE 2 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION COLLECTIVE EN MATIERE DE RETRAITE**

Cet état des lieux conduit ainsi à un constat mitigé sur le niveau général de connaissance du système de retraite qu'a la population et sur la qualité de l'information collective dont elle bénéficie. Des acquis importants existent, tels que la compréhension générale du contrat intergénérationnel fondant le système par répartition et la connaissance des principes de solidarité qui l'animent. Ils constituent d'appréciables points d'appui pour développer une information de caractère général sur les retraites. Ils sont, cependant, insuffisants pour permettre aux citoyens de comprendre les évolutions futures des régimes, les droits dont ils sont susceptibles de bénéficier et pour se forger une opinion personnelle étayée.

Dans un contexte d'évolution du système de retraite qui devrait s'étaler sur plusieurs années, par étapes, faisant elles-mêmes l'objet d'une mise en œuvre progressive, développer l'information collective en matière de retraites constitue aux yeux du Conseil d'orientation des retraites un enjeu stratégique.

Le développement d'une information citoyenne est une condition pour qu'un débat démocratique et responsable puisse s'instaurer à chacune des étapes d'ores et déjà fixées par la loi du 23 août 2003.

Une information générale est également nécessaire pour permettre aux individus, aux entreprises et aux administrations d'adapter en connaissance de cause leurs comportements. On pense ici particulièrement à l'ensemble des dispositions modifiant le droit du travail et prévoyant des incitations financières, pour ceux qui le souhaitent, à prolonger leur activité. On pense également aux décisions que les ménages doivent prendre au sujet de leur épargne mobilière ou immobilière, et qui requièrent une bonne capacité à se projeter dans le long terme. Un bon éclairage de ces décisions est dans l'intérêt des ménages concernés. Il est aussi dans celui de la collectivité, qui n'a rien à gagner à la constitution d'une épargne d'un niveau excessif, qui serait suscitée par une forte incertitude des lendemains et, notamment, des lendemains de la retraite<sup>187</sup>.

### **I - Les deux objectifs de l'information collective et son contenu**

#### **1. Les objectifs**

L'information collective a deux objectifs essentiels :

- Il s'agit, en premier lieu, de **donner au citoyen** les éléments nécessaires à la formation de son jugement sur les évolutions en cours et à venir. Sur un sujet aussi essentiel pour tous les Français, il est important que le débat public se déroule dans des conditions d'information aussi bonnes que possibles.

---

<sup>187</sup> Le taux d'épargne français est l'un des plus élevés d'Europe.

Le processus prévu par la loi de 2003 comporte des étapes à l'occasion desquelles un certain nombre d'actions doivent être engagées, supposant débat et explication. Une telle perspective rend plus que jamais nécessaire le développement d'une information citoyenne en matière de retraite. Débat et compréhension sont, en effet, indispensables si l'on souhaite faire vivre et évoluer un système qui suppose fondamentalement la confiance et l'adhésion à des valeurs communes des générations successives. Ils sont nécessaires si l'on estime qu'une réforme des retraites ne saurait se réduire à des ajustements techniques des paramètres de fonctionnement des régimes, mais suppose d'amples modifications dans les comportements et notamment dans le fonctionnement du marché du travail et de l'emploi.

Le débat qui vient d'avoir lieu sur la réforme des retraites montre que l'ensemble des acteurs a besoin d'informations de base de caractère plus ou moins technique sur la situation des régimes et leurs perspectives d'évolution. Les indications données par l'enquête IPSOS sur la compréhension qu'ont les assurés de la solidarité organisée par les régimes de retraite sont, à cet égard, utiles. Elles permettent d'identifier quelques points clés pour le développement d'une information générale sur les retraites.

- Il s'agit, en second lieu, de **donner à l'assuré** les informations générales qui lui permettront, compte tenu de ce qu'il sait du déroulement de son activité professionnelle et des informations qui lui seront données, de bien comprendre sa situation personnelle.

## 2. Le contenu

### 21. L'information générale

L'information générale doit porter sur l'organisation des régimes, les règles principales et, notamment, les modalités de calcul de la retraite.

### 22. L'information citoyenne

L'information citoyenne a pour objet de donner aux Français une connaissance des grandes lignes du fonctionnement du système de retraite et des éléments à prendre en compte pour assurer sa pérennité.

Elle doit porter sur deux séries de données :

- Elle doit comporter des données très concrètes sur l'organisation des régimes, le niveau des retraites, les modalités de calcul des retraites : sans une information de base sur ces questions, il est difficile de comprendre les choix possibles. Cette partie des données est, en fait, identique à celle qui est nécessaire à chaque personne pour comprendre sa situation personnelle.
- L'information citoyenne doit porter également sur les principes d'organisation, les choix collectifs qui ont été faits et qui sont rappelés dans l'exposés des motifs et les premiers articles de la loi de 2003, les éléments (démographie, croissance, ...) qui vont jouer pour l'avenir et la manière dont se présentent les choix possibles. Cette

seconde série de données relève davantage d'éléments d'analyse et de prospective qui sont essentiellement liés au débat politique.

## **II - Les acteurs de l'information et leur rôle respectif**

### 1. Les pouvoirs publics

L'information institutionnelle est actuellement assurée principalement par les organismes gestionnaires de régimes de retraite. S'y ajoute, de façon irrégulière, une information dispensée par les pouvoirs publics lorsqu'il y a une réforme du système de retraite. Le gouvernement a ainsi accompagné la réforme de 2003 d'un important effort de communication et d'information, comportant, notamment, la création d'un site Internet diffusant en permanence de l'information sur la réforme, sous l'autorité des services du Premier ministre. A la suite de la réforme, deux guides d'information sur les retraites ont été élaborés. L'un intitulé « Ma retraite mode d'emploi », destiné en priorité aux assurés du régime général et des régimes alignés a fait l'objet d'une large diffusion directe et via les caisses de retraite. Le second intitulé « La retraite des fonctionnaires, guide pratique », a été diffusé à l'ensemble des agents de la fonction publique. Un service d'information téléphonique a été maintenu pour prendre le relais de celui qui avait été mis en place pour accompagner la réforme, de même qu'un site Internet consultable par tous, [www.retraites.gouv.fr](http://www.retraites.gouv.fr).

Cette information est utile mais ne peut naturellement être exclusive.

### 2. Les caisses de retraite

Les caisses de retraite ont un rôle essentiel à jouer pour que les assurés aient une bonne information générale.

Cette information doit probablement être à géométrie variable si l'on souhaite qu'elle soit utilisable et maniable.

Un guide complet de la retraite, nécessaire à un conseiller de caisse chargé de renseigner les assurés est certainement rébarbatif et inaccessible pour un individu qui cherche à se renseigner sur la réglementation de son régime. Ceci devrait conduire à concevoir des modules adaptés aux différents types d'attente que les régimes sont susceptibles de recenser : attentes de jeunes actifs qui s'interrogent sur le choix d'un statut professionnel ou d'éventuels placements, attentes de personnes qui sont confrontées à une décision de rachat ou de cessation anticipée d'activité, attentes de personnes qui ont des enfants et songent ou non à interrompre ou réduire leur activité, etc.

Comme aujourd'hui, les supports de l'information doivent être multiples : brochures, lettres d'information, sites Internet, plates-formes téléphoniques. Il est souhaitable que l'information reste diffusée par des canaux divers.

Un effort d'amplification de l'information sur les manières de s'informer et surtout les lieux où s'informer sur la retraite mériterait d'être mené via la presse, comme le font aujourd'hui beaucoup de régimes, mais aussi via les employeurs.

Il serait enfin souhaitable que, sans porter atteinte à la liberté d'action de chaque organisme, l'effort de coordination, déjà esquissé avec la mise en place d'un site Internet commun à un certain nombre de caisses, soit poursuivi. Il s'agirait de s'assurer de la cohérence, de l'exactitude, du caractère complet et de la mise à jour régulière des informations diffusées par chacun, ainsi que de leur facilité d'accès. Il s'agirait aussi du développement d'outils communs et partagés. Sur ce point, il serait très opportun que, dans l'avenir, une réflexion commune puisse être conduite par le Conseil d'orientation des retraites, les régimes et administrations concernés et le groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes pour développer l'information des assurés, dont la création a été prévue par la loi du 21 août 2003.

### 3. Le Conseil d'orientation des retraites

Comme cela est désormais précisé par la loi, le Conseil d'orientation des retraites doit jouer un rôle non seulement dans la production de ces informations mais aussi dans leur diffusion et leur explicitation. Ceci doit le conduire à l'avenir à amplifier les actions qu'il a déjà engagées :

- mise en place d'un site Internet [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr), sur lequel sont diffusés les rapports, les actes de colloques, ainsi que les documents de travail remis aux membres ;
- publication périodique de lettres pour le débat sur les retraites, de fiches d'information ;
- organisation de colloques ;
- réponse aux sollicitations de participation au débat ;
- réponse aux demandes d'information des organes de presse écrite ou audiovisuelle.

Il n'est évidemment pas le seul à devoir contribuer de la sorte à l'information citoyenne, mais il a, sans nul doute, du fait de son pluralisme et de son indépendance, un rôle important à jouer.

### 4. L'information délivrée par les autres canaux

L'information sur les retraites revêt également une forme non institutionnelle et transite par de multiples vecteurs dont le plus notable est très certainement la presse écrite et audiovisuelle.

S'agissant de la presse non spécialisée et d'un certain nombre d'acteurs institutionnels, le besoin d'information se fera particulièrement sentir au moment des prochaines étapes ou lors des rendez-vous d'ores et déjà prévus par la loi de 2003. Ces étapes et rendez-vous doivent être collectivement préparés de façon à ce que chacun dispose alors de la meilleure information possible.

De façon continue, par ailleurs, la presse spécialisée et un certain nombre d'acteurs économiques (assurances, banques...) ont besoin d'une information sur l'évolution des retraites et en diffusent par eux-mêmes. Ils doivent, en conséquence, pouvoir disposer des informations qui leur sont nécessaires. Une réflexion pourrait être engagée sur le point de savoir si une charte ne pourrait pas être établie avec les institutions proposant des produits facultatifs pour la retraite, pour leur demander de relayer simultanément de leur information propre, une information générale fournie par les pouvoirs publics ou le Conseil d'orientation des retraites.

### **CHAPITRE 3 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION INDIVIDUELLE EN MATIERE DE RETRAITE**

Le développement de l'information individuelle répond à une attente forte des assurés qui ont besoin de connaître les droits qu'ils ont déjà acquis en matière de retraite et ceux qu'ils sont susceptibles d'acquérir dans le futur. Cette attente est renforcée par un contexte dans lequel les paramètres des régimes évoluent, ce qui suscite de fortes interrogations. Comme l'a montré l'état des lieux, malgré les progrès sensibles réalisés par les différents régimes de retraite, la situation actuelle qui se caractérise par le morcellement de l'information entre les différents régimes et par une diffusion de l'information concentrée, pour l'essentiel, à la fin de la vie active des assurés, est très largement insatisfaisante.

#### **I - Les analyses et orientations du Conseil d'orientation des retraites**

Le Conseil d'orientation des retraites a débattu du droit à l'information lors de ses séances du 1<sup>er</sup> avril et du 11 septembre 2003. On rappellera ici les analyses menées et les orientations dessinées par le Conseil dans ces deux séances.

Dans l'idéal, on pourrait songer, à l'instar de ce que font les Suédois avec « l'enveloppe orange », à adresser chaque année au domicile de chaque assuré, une information globale et exhaustive sur l'ensemble des droits qu'il s'est constitué dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires dont il a relevé, et une estimation des droits dont il sera susceptible de bénéficier au moment de son départ à la retraite. Cette solution, a priori séduisante, s'avère dans les faits impraticable, au moins dans un avenir proche, et serait très coûteuse à mettre en œuvre, compte tenu de l'éclatement du système de retraite français. Les résultats de l'enquête conduite en 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites montrent, en outre, qu'une telle fréquence serait, sans doute, contreproductive, conduisant simplement les assurés à classer les documents reçus dans leur « dossier retraite » sans les inciter à engager une démarche active vis-à-vis de l'information reçue. Les premières évaluations de l'expérience suédoise vont dans le même sens, montrant que seuls 30% des Suédois lisent effectivement les documents qui leur sont adressés.

Il est clair, par ailleurs, que l'on s'intéresse d'autant plus à une question que l'on est « en situation ». De ce point de vue, les entretiens conduits en octobre 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites, suggèrent que l'envoi de documents de type relevé de carrière aux assurés pourrait très utilement servir à amorcer un échange actif entre l'assuré et son régime et serait l'occasion d'une information plus large sur la retraite.

Un souci de pragmatisme et d'efficacité a ainsi conduit le Conseil à faire largement siennes les orientations du rapport qui lui a été remis par MM. Palach et Peyroux, tendant à préciser le contenu et la fréquence de l'information à diffuser, en fonction des besoins des assurés, sachant que ces besoins varient en fonction de l'âge et de la situation familiale ou professionnelle.

## 1. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique, à caractère rétrospectif et prospectif

L'objectif est de mieux répondre aux attentes des assurés qui ne disposent aujourd'hui que d'une information fractionnée par régime et de nature essentiellement rétrospective.

### 11. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique

Il paraît souhaitable que l'information diffusée soit, dans tous les cas, globale c'est-à-dire consolidée pour tous les régimes obligatoires de base et complémentaires confondus. Il paraît également indispensable qu'elle soit émise par un interlocuteur unique. Le Conseil a souligné la nécessité que les régimes de retraite demeurent les seuls interlocuteurs des assurés. Toute autre solution introduisant un organisme tiers dans la relation avec les assurés serait, en effet, extrêmement coûteuse en moyens, génératrice d'une bureaucratie supplémentaire et déresponsabilisante pour les régimes. Dans un souci de simplicité, la proposition faite par le Conseil est que, en règle générale<sup>188</sup>, **l'interlocuteur de l'assuré pour la diffusion d'une information consolidée sur ses droits dans l'ensemble des régimes, soit son actuel ou dernier régime d'affiliation** (avec, le cas échéant la faculté pour l'assuré de choisir entre régime de base et régime complémentaire). Ceci exclut toute solution faisant d'un groupement d'intérêt public associant l'ensemble des régimes un nouveau guichet et un lieu de centralisation des données détenues par les différents régimes de retraite.

**L'orientation retenue suppose que toute la complexité du système soit gérée par les régimes et non, comme c'est aujourd'hui le cas, supportée par l'assuré.** A cette fin, une coordination efficace reposant sur des échanges d'informations entre les régimes doit être mise en place, sous une forme normalisée et susceptible d'être agrégée par chacun d'entre eux. C'est à un groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes, qu'il appartient d'organiser cette coordination et de mettre en place une normalisation permettant des échanges informatiques de données entre régimes.

L'information personnalisée doit comprendre nécessairement un volet d'information générale et une information sur les droits individuels de l'assuré.

Il est capital que l'information délivrée à un assuré sur ses droits individuels à la retraite puisse être mise en perspective avec le cadre général de la réglementation des retraites. Ceci est d'autant plus important que ce cadre évolue. C'est la raison pour laquelle l'information individuelle sur les droits de chaque assuré apparaît tout à fait indissociable d'une information générale portant aussi bien sur les principes généraux de fonctionnement du système de retraite et les valeurs de solidarité les inspirant, que sur les paramètres de calcul des pensions et leur évolution prévisible au cours des prochaines années. On ne reviendra pas ici sur le contenu de cette information générale décrite dans le chapitre 2, traitant des actions collectives d'information sur les retraites. Cette information doit être, pour partie, insérée dans les documents remis aux assurés et concernant le calcul de leurs droits. Elle doit figurer sur les sites mettant à disposition des outils de simulation et de calcul des pensions.

---

<sup>188</sup> Pour les cas complexes, mais limités en nombre, de certains multipensionnés, de personnes ayant travaillé à l'étranger ou encore de ressortissants de régimes d'extrêmement faible dimension, il n'est pas inenvisageable que des équipes spécialisées soient à la disposition de plusieurs régimes. Leur existence ne doit cependant pas remettre en cause le principe général.

## 12. Une information à caractère rétrospectif et prospectif

La question se pose de savoir si l'information délivrée ne doit avoir qu'un caractère rétrospectif (portant sur les droits déjà constitués dans les régimes de retraite) ou doit avoir, aussi, un caractère prospectif (portant sur les droits susceptibles d'être acquis à l'avenir). Sur ce point, les résultats de l'enquête réalisée en 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites sont extrêmement clairs. Les assurés souhaitent disposer d'une information leur indiquant « combien ils sont susceptibles de toucher » lorsqu'ils partiront en retraite. Les éléments constitutifs de leurs droits (durées validées, rémunérations prises en compte...) les intéressent, mais ne sont pas toujours pour eux parlants et ne répondent pas à toutes les questions qu'ils se posent.

Jusqu'à présent, l'ensemble des gestionnaires se sont montrés extrêmement prudents vis-à-vis de la fourniture d'estimations de montants de retraite. Ces estimations peuvent, en effet, être prises par les assurés pour des engagements du régime. Elles peuvent de ce fait entraîner par la suite un mécontentement de l'assuré, voire des contentieux. Les réponses faites par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête réalisée en octobre 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites ne font que renforcer cette crainte et inciter à la prudence en ce qui concerne la dimension prospective de l'information. Cependant, en même temps, ces réponses montrent que les assurés sont moins intéressés à connaître les différents éléments qui serviront à calculer leur pension (durées d'assurance validées, rémunération prise en compte pour le calcul de la pension, nombre de points...) que le montant même de cette pension à un âge de départ à la retraite donné.

Pour répondre aux attentes exprimées, il peut être souhaitable de fournir aux personnes de moins de 55 ans non seulement une présentation synthétique des éléments constitutifs de leurs droits à pension, mais aussi la possibilité d'avoir, en fonction d'hypothèses diverses, une estimation du montant de cette pension. Cette estimation, réalisée avec un outil de simulation, devrait comporter des hypothèses (entre lesquelles un certain choix pourrait être laissé à l'assuré) relatives à l'évolution du contexte économique général (évolution des salaires, de l'emploi...) et de la réglementation et relatives à sa propre trajectoire professionnelle et personnelle. Il devrait être très clairement précisé que les résultats obtenus ne constituent pas une prévision engageant le régime. Diverses méthodes sont possibles, comme le montrent les outils déjà existants : référence à des carrières types préétablies, prolongation de la situation de l'intéressé en supposant qu'il conservera son dernier revenu d'activité connu jusqu'à la retraite, prolongation de sa situation avec des hypothèses sur la suite de sa carrière. Une distinction pourrait d'ailleurs être faite en fonction de l'âge de l'assuré, car ce n'est sans doute qu'après 40 ou 45 ans que l'on peut commencer à se faire une idée de la carrière d'un individu dans les différents régimes. Le Conseil d'orientation des retraites a, par ailleurs, sans doute un rôle à jouer dans la fourniture d'hypothèses d'ensemble susceptibles d'être intégrées dans les modèles de simulation de droits.

## 2. Une information périodique d'un détail variable en fonction de l'âge et des circonstances

Jusqu'à présent, l'information individuelle se concentre dans la plupart des régimes peu de temps avant le passage à la retraite, répondant mal à un besoin d'information tout au long de la vie qui devrait se développer à l'avenir.

## 21. Une information systématique à l'entrée dans la vie active

Il paraît tout d'abord essentiel pour le Conseil de diffuser très tôt au début de la vie active une information sur la retraite. Les jeunes actifs sont, en effet, tout à fait ignorants de leurs droits en matière d'assurance vieillesse, ce qui peut leur être extrêmement préjudiciable dans les choix qu'ils sont amenés à faire en termes d'activité à temps partiel pendant les études, de statut professionnel, voire de statut matrimonial. Combien de jeunes savent par exemple que, hors mariage, aucun droit à réversion n'est constitué au bénéfice de leur compagne ou de leur compagnon ? Combien sont attentifs à la protection sociale associée à leur statut professionnel et aux obligations, le cas échéant, souscrites par leur employeur ? Cette ignorance alimente, en outre, toutes sortes d'idées fausses, affaiblissant la confiance nécessaire au bon fonctionnement des régimes par répartition.

On pourrait imaginer que, dès l'entrée dans la vie active, tout nouvel actif se voie diffuser une brochure d'information générale, par son employeur lorsqu'il est salarié, par sa caisse de retraite ou par son organisme professionnel lorsqu'il est non salarié.

L'envoi d'un relevé de carrière par son régime, à tout jeune de 25 à 32 ans ayant un premier « report à son compte retraite », à l'instar de ce qui s'est fait en 2000 dans le régime général, pourrait constituer une action complémentaire de la précédente, extrêmement utile.

Il serait, par ailleurs, souhaitable que tout nouvel entrant dans la fonction publique (fonction publique d'Etat et fonctions publiques territoriale et hospitalière), bénéficie de la part du service qui l'emploie d'une information générale, d'un bilan de retraite permettant de reconstituer les droits qu'il a pu acquérir antérieurement à son entrée dans la fonction publique. L'âge d'entrée dans la fonction publique tend à s'élever très sensiblement et, dans certains corps, (notamment de la fonction publique territoriale ou hospitalière) les carrières mixtes publique et privée sont la règle. Un tel bilan permettrait de régulariser, le cas échéant, les droits afférents à des périodes d'activité passée.

## 22. Une information périodique et modulée, dans la suite de la vie active

Dans la suite de la vie active, il paraît possible de distinguer trois types de population ayant des besoins distincts :

- les personnes de plus de 55 ans qui entrent dans une phase de préparation de leur passage à la retraite et peuvent être confrontées à des choix relatifs notamment à leur âge de départ en retraite ;
- les personnes de moins de 55 ans qui n'ont pas de préoccupation immédiate en termes de cessation d'activité et qui, lorsqu'elles se soucient de leurs droits à la retraite, le font, le plus souvent, en liaison avec une préoccupation d'épargne (acquisition de logement, épargne complémentaire en vue de la retraite...) ;
- des populations spécifiques pour qui une information sur la retraite peut être utile dans un contexte professionnel ou familial particulier (choix d'un statut professionnel en cas de changement d'activité, divorce, veuvage, départ à la retraite avant 60 ans...).

*Pour les personnes de plus de 55 ans et les populations spécifiques*

Il semble au Conseil que l'information diffusée doit être globale et, autant que possible, exhaustive.

Globale, elle doit consolider les droits de la personne concernée dans l'ensemble des régimes obligatoires.

Exhaustive, elle doit recenser l'ensemble des périodes validées, cotisées ou non et l'ensemble des droits principaux et accessoires (notamment au titre des enfants) susceptibles d'être attribués à l'intéressé. Il s'agit pour ces personnes d'avoir une image précise des droits déjà acquis et des droits dont elles pourraient bénéficier. Il s'agit pour elles, en effet, d'éclairer des choix tels que celui de l'âge du départ à la retraite, de rachats éventuels, d'une installation comme travailleur indépendant, d'une titularisation dans la fonction publique, de dispositions à prendre à la suite d'un divorce...

Enfin, elle doit comprendre, comme c'est d'ailleurs aujourd'hui souvent le cas dans chaque régime, une estimation globale du montant de pension susceptible d'être obtenu en fonction de différentes hypothèses d'âge de départ à la retraite.

*Pour les personnes de moins de 55 ans*

Il semble au Conseil, qu'au moins dans un premier temps, compte tenu des contraintes de gestion des régimes, si l'information doit impérativement être globale, elle peut ne pas être totalement exhaustive, la situation matrimoniale et le nombre des enfants n'étant pas actuellement connus par les caisses.

Dans leurs fichiers de carrière (lorsqu'ils en ont, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas de la fonction publique), les régimes ne détiennent pas de données sur les enfants des assurés, indispensables pour calculer un certain nombre de majorations ou bonifications des droits à pension. Ces informations, qui seraient extrêmement volumineuses et coûteuses à gérer, ne sont recueillies qu'au moment de la liquidation de la pension. Ceci conduit à proposer que l'information diffusée aux assurés avant 55 ans ne porte que sur l'ensemble des droits dont la validation est déjà réalisée par les régimes, avec la précision des droits susceptibles de s'ajouter au titre des enfants, des minimums de pension, etc. (l'énumération doit en être exhaustive et précise dans les documents délivrés aux assurés).

Les assurés de moins de 55 ans devraient, par ailleurs, avoir accès à un outil de simulation, permettant d'intégrer dans le calcul les données qu'ils connaissent (nombre d'enfants, par exemple) mais que les régimes ne connaissent pas. Cet outil pourrait être utilisé à l'occasion d'un rendez-vous avec un conseiller retraite et directement accessible sur Internet.

Deux questions se posent pour l'information diffusée avant 55 ans : celle de son caractère systématique ou non et celle de sa périodicité. Le Conseil estime souhaitable une information systématique périodique. Cette procédure ne doit pas, bien sûr, exclure la possibilité pour tout assuré d'obtenir une information à la demande. Le Conseil ne s'est pas précisément prononcé sur la périodicité souhaitable : tous les cinq ans, ou tous les dix ans, à compter d'un certain âge ou à compter de l'entrée dans la vie active... Les choix devraient être faits en conciliant les contraintes de gestion et de coût des régimes et les attentes des assurés (qui ne conduisent

d'ailleurs pas nécessairement, comme on l'a dit plus haut, à des envois systématiques trop fréquents).

### 3. Une information associée à une fonction de conseil

Dans nombre de cas, les assurés attendent non seulement une explication des informations qui leurs sont délivrées, mais aussi aide et conseil dans les choix qu'ils peuvent être amenés à faire au vu des informations délivrées. Il paraît nécessaire que les régimes puissent répondre à cette attente, ce qu'ils font déjà dans un certain nombre de cas, notamment par des entretiens individuels. Un recensement des demandes les plus fréquentes et une mutualisation des expériences existantes seraient à cet égard bienvenus. Le développement de ce type d'action déjà attendu est rendu encore plus nécessaire par les possibilités de choix qu'ouvre la loi de 2003. Pour les cas les plus complexes, les caisses pourraient, éventuellement, créer en commun quelques équipes spécialisées.

### 4. Une montée en charge, par étapes visibles des assurés

Atteindre la cible décrite ici suppose de considérables investissements des régimes et la mise en place d'une coordination très efficace.

Le chantier est immense dans la fonction publique, qui se caractérise par l'absence de comptes individuels retraçant au long de la carrière des fonctionnaires les éléments constitutifs de leurs droits futurs et par un éclatement total des acteurs intervenant dans la gestion des dossiers de pension. Il est considérable pour tous les régimes, car il suppose une normalisation progressive de l'ensemble des données que ceux-ci manipulent et la capacité pour chacun d'eux d'intégrer des éléments provenant d'autres régimes et, le cas échéant, les règles appliquées par ces derniers. Il constitue un défi d'autant plus lourd en gestion qu'il arrive au moment où les régimes auront à faire face aux départs à la retraite des générations nombreuses issues du *baby boom* et devront gérer les changements de règles issues de la réforme de 2003.

C'est pourquoi, il paraît raisonnable d'envisager une montée en charge progressive avec, cependant, des étapes visibles pour les assurés le plus vite possible.

**Des progrès tangibles peuvent être rapidement réalisés pour les assurés n'ayant effectué leur carrière que dans un seul régime ; ils doivent constituer une priorité.**

Il est également possible de **mettre rapidement au point des outils de simulation** pour le calcul de la retraite intégrant les règles des différents régimes.

Enfin, pour les fonctions publiques, il serait indispensable :

- que les projets de compte individuel de retraite et de compte de droits soient conduits avec détermination et célérité ;
- que les responsables de ressources humaines soient assez impliqués pour assurer aide et conseil aux fonctionnaires en matière de retraite ;

- que se constitue un projet propre aux trois fonctions publiques associant les services liquidateurs et de ressources humaines.

## **II - Les dispositions de la loi du 23 août 2003 et les actions déjà engagées**

La loi du 23 août 2003 portant réforme des retraites, comporte d'importantes dispositions relatives au droit à l'information individuelle des assurés, en modifiant ainsi qu'il suit l'article L.161-17 du code de la Sécurité sociale :

Art. L.161-17 nouveau. – *« Toute personne a le droit d'obtenir, dans des conditions précisées par décret, un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires.*

*Les régimes de retraite légalement obligatoires et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, un relevé de la situation individuelle de l'assuré au regard de l'ensemble des droits qu'il s'est constitués dans ces régimes. Les conditions d'application de cet alinéa sont définies par décret.*

*Dans des conditions fixées par décret, à partir d'un certain âge et selon une périodicité déterminée par le décret susmentionné, chaque personne reçoit, d'un des régimes auquel elle est ou a été affiliée, une estimation indicative globale du montant des pensions de retraite auxquelles les durées d'assurance, de services ou les points qu'elle totalise lui donnent droit, à la date à laquelle la liquidation pourra intervenir, eu égard aux dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles en vigueur.*

*Afin d'assurer les droits prévus aux trois premiers alinéas aux futurs retraités, il est institué un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière composé de l'ensemble des organismes assurant la gestion des régimes mentionnés au premier alinéa ainsi que des services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions en application du code des pensions civiles et militaires. Les dispositions de l'article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique sont applicables à ce groupement d'intérêt public. La mise en œuvre progressive des obligations définies par le présent article sera effectuée selon un calendrier défini par décret en Conseil d'Etat.*

*Pour la mise en œuvre des droits prévus aux trois premiers alinéas, les membres du groupement mettent notamment à la disposition de celui-ci, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les durées d'assurance et périodes correspondantes, les salaires ou revenus non salariés et le nombre de points pris en compte pour la détermination des droits à pension de la personne intéressée. »*

**La loi pose ainsi d'importants principes**, fondés sur la reconnaissance générale du droit de la personne à une information individuelle sur sa retraite qui se décompose de la façon suivante :

- droit à obtenir périodiquement une information consolidée sur l'ensemble des droits qu'elle a jusqu'à présent acquis dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires (de base et complémentaires) dont elle a relevé ;

- droit à obtenir, également périodiquement, et à partir d'un certain âge, une estimation des droits qu'elle sera susceptible d'avoir dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires (de base et complémentaires) dont elle aura relevé au moment de son départ à la retraite.

La loi prévoit que cette information sera délivrée par un interlocuteur unique, régime de retraite auquel l'assuré est ou a été affilié, selon des modalités qui seront fixées par décret.

Elle pose les bases, jusqu'alors inexistantes, d'une coordination entre régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information avec la mise en place d'un GIP (groupement d'intérêt public) associant l'ensemble des organismes gestionnaires de régimes de retraite et les services de l'Etat chargés du service des pensions des fonctionnaires. Le GIP devrait jouer le rôle d'une instance technique, les régimes demeurant les interlocuteurs des assurés sociaux.

Le Conseil prend acte, avec satisfaction, des premières étapes de mise en œuvre du droit à l'information fixées par le Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité dans sa communication en Conseil des ministres du 25 novembre 2003 :

- 2004 : ouverture d'un service qui permettra d'accéder (internet et service téléphonique) à un outil indicatif d'évaluation, prenant en compte les règles de tous les régimes. Le calcul sera exécuté à partir de données déclarées par l'assuré.
- 2004/2005 : l'outil de simulation sera progressivement alimenté par des données réelles provenant des différents régimes (relevé de carrière et salaires reportés au compte pour le régime général).
- 2006 : une information globale et consolidée sera offerte à tous les assurés, qui pourraient disposer d'un bilan complet de leurs droits à la retraite intégrant les régimes de base et les régimes complémentaires, ainsi que d'une estimation de leur future pension. Cette information sera systématiquement adressée à domicile périodiquement à tous les cotisants, à commencer, en 2006, par ceux qui sont en deuxième moitié de carrière ».

\* \*  
\*

Même si diverses contraintes conduisent nécessairement à la progressivité dans la mise en œuvre, il faut un engagement collectif fort de l'ensemble des acteurs et des pouvoirs publics pour que le dispositif prévu par la loi soit mis en œuvre.

Les deux textes de décret prévus par la loi ont fait l'objet d'une large concertation avec les caisses et les partenaires sociaux<sup>189</sup>. Leur publication devrait être rapide et la mise en place du groupement d'intérêt public se faire alors sans délai.

Le Conseil d'orientation des retraites poursuivra, pour sa part, son action pour développer une information générale susceptible de nourrir le débat sur les retraites et de donner à chacun les meilleures clés lui permettant de se situer dans un système qui évolue.

---

<sup>189</sup> La concertation s'est réalisée sous plusieurs formes et, notamment, par la mission conduite après le vote de la loi par M. Xavier Bertrand et M. Jean-Marie Palach.

Il contribuera, toutes les fois où cela paraîtra utile, à la mise en œuvre du droit à l'information individuelle, notamment par la mise à disposition des données générales nécessaires au fonctionnement des outils de simulation des droits à retraite futurs.

Plus généralement, il continuera à suivre ce chantier stratégique pour le long terme et considère, dans l'immédiat, comme d'urgentes priorités la création du groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes ainsi qu'une mobilisation particulière pour améliorer l'information des fonctionnaires.

