

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 mars 2012 à 9h30
« Droit à l'information en matière de retraite »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Droit à l'information en matière de retraite

Dès 2001, dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites proposait que l'information des assurés sur leurs droits individuels à pension constitue l'un des principes majeurs du contrat entre les générations qui fonde le système français de retraite.

En 2003, le Conseil consacrait une partie de ses travaux au droit à l'information. Le deuxième rapport du COR, en 2004, reprenait la synthèse de ces travaux et formulait des préconisations.

Il rappelait d'abord les deux objectifs attribués à l'information collective et générale :

- « donner au citoyen les éléments nécessaires à la formation de son jugement sur les évolutions en cours et à venir » ;
- « 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 sont données, de bien comprendre sa situation personnelle »¹.

Puis, il se prononçait en faveur de la mise en œuvre d'une information personnalisée comportant deux volets : une information générale d'une part, une information sur les droits individuels des assurés d'autre part, la première permettant de mettre en perspective la seconde.

Plus précisément, le COR préconisait alors une information à la fois rétrospective et prospective, périodique et d'un détail variable en fonction de l'âge et des circonstances : une information aux jeunes entrant dans la vie active, aux plus de 55 ans (globale et exhaustive autant que possible), aux moins de 55 ans (systématique et périodique), et en direction de populations spécifiques (changement d'activité, divorce, veuvage, départ avant 60 ans ...). Il suggérait aussi une information associée à une fonction de conseil (par le biais d'entretiens individuels) et la mise au point d'outils de simulation.

Dans la lignée de ces préconisations, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu les relevés de situation individuelle (RIS²) et les estimations indicatives globales (EIG³). Pour mettre en œuvre ces nouveaux droits, elle a créé un groupement d'intérêt public composé des organismes assurant la gestion des régimes de retraites et des services de l'Etat compétents pour la liquidation des pensions. Le GIP Info Retraite est depuis chargé de la coordination entre régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information. Outre les dispositifs légaux obligatoires, le GIP Info Retraite a également permis la mise en œuvre d'autres outils d'information, tel que le simulateur de pension M@rel, accessible par internet aux assurés.

¹ Le développement - et l'évaluation - du niveau d'information en matière de retraite sont d'autant plus importants que, comme le montre une étude récente de la CNAV (Les cahiers de la CNAV, n°4, février 2012, « Le niveau d'information des salariés sur leurs droits à la retraite : mesure et implication »), celui-ci est considéré, dans de nombreuses études, comme un élément déterminant du comportement des assurés, dans leur décision de départ en retraite.

² Le RIS, transmis tous les cinq ans, à partir de l'âge de 35 ans, fait apparaître les droits acquis dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires.

³ L'EIG, transmise tous les cinq ans, à partir de 55 ans jusqu'à la liquidation totale de la retraite, présente une estimation des droits que l'assuré sera susceptible d'avoir dans l'ensemble des régimes de retraite dont il aura relevé au moment de son départ à la retraite.

L'article 6 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et ses décrets d'application (**document n° 4**) ont complété ce dispositif par de nouvelles dispositions : une information spécifique pour les nouveaux assurés, l'entretien individuel de retraite à partir de 45 ans (EIR), le relevé de situation individuel à la demande et dématérialisé (RIS/e), un outil de simulation accessible en ligne permettant de communiquer aux assurés des simulations du montant potentiel de leur future pension en fonction de différentes hypothèses, enfin une information spécifique pour les assurés ayant un projet d'expatriation et pour ceux engagés dans une procédure de divorce.

Dans le cadre du suivi régulier de la mise en œuvre du droit à l'information, et comme prévu par les textes constitutifs du GIP Info Retraite⁴, le COR consacre régulièrement des séances à ce thème :

- en juin 2005 (présentation de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs prévus par la loi du 21 août 2003),
- en avril 2008 (bilan de la première campagne d'information de 2007),
- en novembre 2010 (présentation des nouveaux dispositifs prévus par la loi du 9 novembre 2010 et bilan des campagnes précédentes).

Cette nouvelle séance est consacrée au bilan des campagnes d'information précédentes (2007 à 2011) (**première partie**), à la présentation de la mise en œuvre des nouveaux outils prévus par la loi du 9 novembre 2010 (**deuxième partie**) et à l'évocation de dispositifs en cours de développement (**troisième partie**).

1. Bilan de la mise en œuvre du droit à l'information en France

Dans une **première partie (documents 2 et 3)**, le GIP Info Retraite revient sur cinq ans de campagne d'information qui ont permis, entre 2007 et 2011, de toucher 23 générations.

La montée en charge s'est faite par ajouts successifs de générations concernées par les campagnes d'information de telle sorte qu'à partir de 2011, chaque assuré reçoive tous les cinq ans un RIS à partir de 35 ans et une EIG à partir de 55 ans.

Les générations 1949 à 1956 ont reçu une EIG (deux EIG pour la génération 1951 visée par les campagnes de 2008 et 2011). Les générations 1957 à 1961, 1963 à 1966, 1969 à 1971, 1975 et 1976 ont quant à elles reçu un RIS.

⁴ Pour assurer la cohérence d'action entre le COR et le GIP Info Retraite, les textes réglementaires et la convention constitutive du GIP Info Retraite prévoient que :

- les hypothèses établies et rendues publiques par le COR seront utilisées dans les exercices de projection portant sur la détermination du montant des pensions ;
- le secrétaire général du COR ou son représentant sont membres du comité technique du GIP Info Retraite ;
- une fois par an, le président et le directeur du GIP Info Retraite présentent au COR les travaux réalisés par le GIP l'année précédente et les travaux envisagés pour l'année en cours.

Calendrier d'envoi des documents d'information prévu par la loi du 21 août 2003.

NB : pour les générations 1954 et 1955, l'envoi des EIG a été décalé de 2010 à 2011 pour pouvoir prendre en compte la réforme issue de la loi du 9 novembre 2010⁵.

Année de naissance	Année d'envoi							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014...
1949	58 ans					63 ans		65 ans
1950		58 ans					63 ans	
1951		57 ans			60 ans			
1952			57 ans			60 ans		
1953			56 ans				60 ans	
1954				56 ans				60 ans
1955				55 ans				
1956					55 ans			
1957	50 ans					55 ans		
1958		50 ans					55 ans	
1959			50 ans					55 ans
1960				50 ans				
1961					50 ans			
1962						50 ans		
1963		45 ans					50 ans	
1964			45 ans					50 ans
1965				45 ans				
1966					45 ans			
1967						45 ans		
1968							45 ans	
1969			40 ans					45 ans
1970				40 ans				
1971					40 ans			
1972						40 ans		
1973							40 ans	
1974								40 ans
1975				35 ans				
1976					35 ans			
1977						35 ans		
1978							35 ans	
1979...								35 ans

 Estimation indicative globale

 Relevé de situation individuelle

⁵ Décret n°2011-2072 du 30 décembre 2011 relatif à la modification du calendrier de mise en œuvre du droit des assurés à l'information sur leur retraite.

Le tableau de bord mis en œuvre par le GIP Info Retraite a permis de suivre l'évolution depuis 2007, de plusieurs indicateurs quantitatifs et techniques.

Un premier ensemble d'indicateurs permet de mesurer la proportion de documents effectivement envoyés aux assurés visés (ainsi que les documents non reçus pour défaut d'adresse). Une deuxième série d'indicateurs s'attache au contenu de ces documents pour identifier si l'information délivrée est complète ou non. Enfin, est mesurée également la répartition de la charge d'envoi des documents pour les différents régimes.

Ces indicateurs montrent que, sur l'ensemble de la période, le taux de couverture (taux de courriers adressés aux assurés des générations concernées) a progressé pour atteindre 92 % en 2010. En 2011, ce chiffre a légèrement diminué du fait d'EIG non transmises en raison de difficultés techniques spécifiques ne permettant pas de donner la bonne information (en particulier pour des chômeurs ou invalides des générations 1955 et 1956), d'assurés ayant liquidé entièrement leur pension pendant le temps d'élaboration des documents⁶ ou, comme les années précédentes, d'absence d'adresses.

S'agissant du manque d'adresses et du nombre de courriers non distribués par la Poste, pour cause d'adresses inexactes⁷, des améliorations sont observées grâce à un rapprochement avec la CNAMTS (dont le fichier d'adresses est plus régulièrement sollicité donc plus à jour⁸) alors que dans le même temps les difficultés sont accrues en raison des générations les plus jeunes qui entrent progressivement dans le dispositif et sont moins sédentaires.

Les données statistiques mesurent également un taux de contact pour chaque type de document envoyé, c'est-à-dire la proportion de personnes ayant contacté un organisme suite à la réception du document. Ce taux, pour les RIS comme pour les EIG, est en constante diminution. Comme le montrent les résultats de l'enquête qualitative, un faible taux de contact peut révéler à la fois une forte satisfaction (compréhension des documents, absence d'erreur, ce que confirment les chiffres relatifs au caractère exhaustif et exact des documents⁹) mais aussi un intérêt modéré pour le sujet (et ceci malgré la réforme de 2010 qui a mis à nouveau les retraites au cœur du débat public¹⁰) ; il peut également résulter de la période relativement courte pendant laquelle les contacts sont enregistrés.

Chaque année, le GIP Info Retraite sollicite également un prestataire extérieur pour réaliser une étude qualitative sur la perception des documents reçus par les assurés et la qualité du contact, pour ceux qui sollicitent ensuite un régime pour un complément d'information.

Depuis le début des campagnes, ces enquêtes font apparaître un très fort taux de satisfaction des assurés concernés, qui considèrent ces documents comme utiles. En 2011, plus de 80 % lisent les documents (RIS et EIG) même si une minorité les étudie de près (41 % au total –

⁶ La campagne 2011 visait pour la première fois une génération (1951) ayant déjà atteint l'âge de 60 ans.

⁷ Un travail est fait actuellement pour permettre une meilleure évaluation du nombre de courriers retournés par la Poste, pour cause d'adresses inexactes, ce qui permettrait d'évaluer le taux de réception effectif des courriers.

⁸ Grâce à ce rapprochement, le taux de documents non transmis car « sans adresse » est passé de 8,5 % en 2008 à 5,2 % en 2009 et se maintient depuis à environ 5 %.

⁹ En 2011, 74 % des personnes interrogées déclarent que les informations contenues dans les documents reçus sont complètes et justes (pour 62 % en 2007).

¹⁰ En 2011, 68 % des assurés ayant reçu un document déclaraient ne pas avoir l'intention de prendre ensuite contact avec leur régime de retraite : pour 72% d'entre eux (dont 74 % des destinataires de RIS, contre 60 % en 2008) le motif évoqué était « encore loin de la retraite, sujet pas prioritaire ».

48 % pour les EIG - les lisent entièrement et de façon détaillée et 14 % au total – 21 % pour les EIG - les vérifient ligne par ligne), et quasiment tous les assurés le conservent. Une très forte proportion (90 %) considère ces documents comme compréhensibles, même si d'autres questions montrent la difficulté d'appréhension de certaines notions essentielles (trimestres, points de retraite, projections...).

Parmi les personnes qui avaient envisagé une date de départ à la retraite avant la réception de l'EIG en 2011¹¹, 68 % déclarent que le document a eu un impact sur leur réflexion¹², selon des modalités très diverses : 35 % disent avoir été confortés dans leur choix, 22 % répondent que le document les incite à reporter la date de leur départ à la retraite et 11% à l'anticiper. La proportion de personnes qui disent avoir été influencées par l'EIG est plus importante pour les salariés du privé, les salariés agricoles et les commerçants.

Enfin plusieurs questions portent plus généralement sur la compréhension par les assurés du système de retraite¹³.

En 2011, 83 % des assurés considèrent que les documents (RIS et EIG) favorisent une meilleure compréhension des mécanismes de constitution de leur retraite. Mais suite à leur réception, seulement 65 % des assurés s'estiment suffisamment informés sur leur future retraite, une proportion qui reste stable par rapport à 2010 (66 %) mais est inférieure aux années précédentes¹⁴.

2. Mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites par la loi du 9 novembre 2010

Pour compléter cette information des assurés, la loi du 9 novembre 2010 a mis en place de nouveaux outils, présentés dans la **deuxième partie** du dossier (**documents n°4 à 6**).

Le premier d'entre eux à être opérationnel est le prolongement dématérialisé du relevé individuel de situation : le RIS en ligne (RIS/e). Accessible depuis le 1^{er} janvier 2012 sur les sites Internet de 6 régimes de retraite¹⁵ et des groupes de protection sociale de l'ARRCO-AGIRC, et fonctionnant grâce aux données de 10 organismes de retraite¹⁶, le décret du 31 décembre 2011 n°2011-2073 (**document n° 4**) impose sa généralisation à l'horizon du 1^{er} janvier 2013.

Ce service rencontre aujourd'hui un succès important avec une moyenne de 4 000 demandes par jour.

Avec le RIS/e, les régimes sont conduits à délivrer à l'assuré des informations émanant d'autres régimes. Le risque de divulgation de ces informations à des personnes non habilitées

¹¹ Soit 58 % des personnes ayant reçu une EIG en 2011.

¹² Ils étaient 83 % en 2008, 65 % en 2009 et 29 % en 2010 mais ce dernier chiffre n'est pas significatif car, durant cette campagne, les générations 1955 et 1956 n'ont pas reçu d'EIG avec des montants estimatifs en raison de la réforme en cours.

¹³ A ce titre on rappellera, que pour mesurer l'objectif de lisibilité et transparence du système de retraite, le COPILOR a retenu plusieurs indicateurs issus de ces données (proportion de documents reçus et indicateurs qualitatifs pour évaluer l'appropriation des notions et concepts utilisés au sein du système de retraite).

¹⁴ 77 % en 2007, 69 % en 2008 et 77 % en 2009.

¹⁵ CNAV, MSA, Ircantec, Erafp, CNRACL, Retraite des Mines

¹⁶ CNAV, CCMSA, Arrco, Agirc, Ircantec, SRE, Erafp, CNRACL, retraite des Mines, Cavimac.

pour les recevoir a conduit ces régimes, dans le cadre du GIP Info Retraite, à harmoniser et à revoir leurs procédures en établissant un socle minimal de sécurité obligatoire.

Le développement de ce nouveau service et son succès amèneront à s'interroger sur son articulation avec le calendrier d'envoi des documents RIS sous format papier, certains assurés pouvant être à terme destinataires de documents déjà obtenus en ligne.

De même, la question de la dématérialisation se posera à plus ou moins brève échéance pour d'autres documents, tels que l'EIG et l'information aux nouveaux assurés.

L'information aux nouveaux assurés constitue en effet le deuxième volet des nouveaux outils d'information. La loi du 9 novembre 2010 prévoit l'envoi aux nouveaux assurés d'un régime de retraite d'un document d'information générale sur le système français (**document n° 6**), qui fait écho aux attentes que les représentants d'organisations de jeunes ont exprimées lors du colloque du COR du 6 décembre 2011. Ce document, élaboré par le GIP Info Retraite, sera diffusé par les régimes au second semestre 2012. Un dispositif de suivi et d'évaluation est prévu. A ce stade, l'envoi du document devrait se faire par voie postale, mais le décret n° 2011-2073 prévoit la possibilité d'un envoi par adresse électronique ou la mise à disposition par tout autre moyen de communication électronique.

Autre nouveauté de la loi du 9 novembre 2010, désormais tout assuré d'au moins 45 ans pourra demander à bénéficier d'un entretien personnalisé sur sa retraite. Le législateur a donc souhaité généraliser et systématiser un rendez-vous proposé jusqu'à présent par certains régimes, sous différentes formes¹⁷.

Le décret n° 2011-2073 précise l'objet de cet entretien :

- informer, à l'aide d'un document général, l'assuré sur les possibilités de cotiser en cas d'emploi à temps partiel comme à temps plein, les possibilités de rachats de trimestre, de retraite progressive, de surcote, de cumul emploi-retraite,
- inviter l'assuré à vérifier et compléter les données de son RIS,
- répondre aux questions des assurés sur leurs droits,
- communiquer des simulations du montant potentiel de la future pension selon plusieurs hypothèses.

Pour rendre ce dispositif opérationnel, le GIP Info Retraite a travaillé à l'élaboration d'une procédure commune à tous les régimes qui prévoit plusieurs phases : enregistrement de la demande d'entretien, envoi d'un RIS pour vérification, consolidation préalable des données, entretien sur la base du RIS et de simulations, et remise d'un document d'information générale (brochure « Ma retraite, mode d'emploi »¹⁸ complétée).

Des documents de formation ont été élaborés pour les personnels des caisses et des séances de formation inter-régimes sont prévues. En effet, les personnels réalisant les entretiens devront être en capacité de répondre à certaines questions pouvant porter sur d'autres régimes que le leur. Une procédure d'évaluation et de suivi est également mise en œuvre parallèlement.

¹⁷ Cf. l'entretien conseil personnalisé de la CNAV, document n°7, séance du COR du 24 novembre 2010.

¹⁸ Brochure d'information générale créée par les pouvoirs publics lors de la réforme des retraites de 2003 et réactualisée depuis par le GIP Info Retraite, sur le site www.info-retraite.fr.

Il est trop tôt pour estimer la réussite future de ce dispositif et ses implications, pour les assurés comme pour les régimes. Le nombre de bénéficiaires potentiels sera important, au moins dans un premier temps l'entretien pouvant être demandé à partir de 45 ans et jusqu'à l'âge de liquidation de la retraite¹⁹. Reste à connaître la proportion de ces personnes qui en feront effectivement la demande. Selon l'enquête qualitative menée sur la campagne 2011, 26 % des personnes interrogées ont répondu « oui » à la question suivante : « Suite à la réception de ce courrier, aimeriez-vous réaliser un entretien d'information sur la retraite ? ».

Le décret n°2011-2073 prévoit que cet entretien peut « à la demande de l'assuré, de l'organisme ou du service se dérouler par téléphone ou avec l'accord de l'organisme ou du service et celui de l'assuré, par tout moyen de communication électronique ». Selon l'enquête qualitative menée sur la campagne 2011, parmi les personnes interrogées et intéressées par un entretien, 82 % préféreraient un entretien en face à face, 8 % par téléphone et 7 % par Internet. Néanmoins les modalités de cet entretien pourront différer selon les spécificités de chaque régime et l'existence ou non d'un réseau de points de contact.

Pour pouvoir communiquer des simulations lors de ces entretiens, des projections seront réalisées. Pour les salariés du régime général en particulier, la simulation présentera trois scénarios différenciés selon le nombre d'années de salaires portés au compte entre 45 et 67 ans, selon la croissance de ces salaires et selon le sexe : carrière courte / carrière intermédiaire / carrière pleine. A partir de 55 ans, les simulations fournies seront les mêmes que celles de l'EIG, qui fait l'hypothèse d'une prolongation de la situation de carrière constatée à cet âge et du dernier revenu connu.

A terme, l'objectif est de disposer d'un outil de simulation, accessible en ligne aux assurés, et permettant à ceux-ci d'envisager différentes hypothèses de carrières futures. Cet outil devra être disponible, selon le décret n°2011-2073, au 1^{er} juillet 2014.

3. Dispositifs en cours de développement

La **troisième partie** du dossier, qui porte sur des dispositifs en cours de développement, présente en particulier l'état d'avancement des réflexions sur cet outil de simulation (**document n° 7**). Celui-ci permettra à l'assuré d'effectuer des simulations à partir des données existantes (éventuellement complétées) le concernant.

Cet outil sera donc plus complet que le simulateur M@rel actuellement disponible, qui fonctionne à partir de données introduites par l'assuré lui-même et n'utilise pas les bases informatiques des régimes qui produisent les RIS et les EIG.

A terme, les différents outils existants (en particulier le RIS/e, l'EIG et les simulations produites pour les entretiens individuels) pourront s'articuler et converger autour de ce simulateur complet.

Ces évolutions ont pour point commun d'aller à la fois vers un renforcement de l'information individualisée, un approfondissement des simulations et un développement de la dématérialisation.

¹⁹ Avec une fréquence maximale autorisée de deux par an, d'après le décret n°2011-2073.

L'information est aujourd'hui essentiellement orientée vers les assurés, futurs retraités, mais d'autres cibles pourraient être visées.

Ainsi, la CNAV développe une offre de conseil aux entreprises. Après avoir expérimenté cette offre par plusieurs CARSAT, en liant avec la DGME (Direction générale de la modernisation de l'Etat) qui a identifié les besoins, la CNAV développe cette démarche en s'adressant aux directeurs de ressources humaines pour leur proposer à la fois une expertise technique sur le sujet des retraites et une action concertée d'information en direction des salariés (**document n° 8**). Cette information apparaît d'autant plus utile que la complexité juridique des règles du système de retraite est avérée et que se pose la question de la responsabilité des entreprises en matière d'information²⁰.

Dans une perspective d'information civique permettant de « donner au citoyen les éléments nécessaires à la formation de son jugement sur les évolutions en cours et à venir » (2^e rapport du COR), la question se pose aussi des modes d'information à envisager pour d'autres destinataires ou avec un contenu d'information élargie.

Ainsi, après la liquidation complète de leurs droits, les retraités peuvent être destinataires d'une information générale, notamment par le biais des brochures et autres outils de communication des différents régimes auxquels ils sont affiliés. Mais ils n'ont pas accès à une information systématique individualisée sur l'évolution de leurs pensions (au moment de leur revalorisation) et des prélèvements y afférant, si ce n'est avec retard dans le cadre de la déclaration fiscale. A ce titre, des associations de retraités, telles que la FNAR (fédération nationale des associations de retraités), revendiquent l'idée d'une information qui accompagnerait les versements des pensions et donnerait, une fois par an, des éléments sur le niveau de revalorisation des pensions et les montants des prélèvements. Cela supposerait d'évaluer au préalable l'apport d'une telle information individualisée en direction des retraités au regard du coût de sa mise en œuvre.

De même, si l'information générale diffusée aujourd'hui aux futurs retraités permet de les éclairer sur le fonctionnement du régime de retraite français, il n'est pas fourni d'indications synthétiques et générales sur les données financières, permettant d'appréhender les enjeux de la pérennité du système de retraite. En particulier, si les salariés sont informés par leur bulletin de salaire des cotisations sociales versées pour financer leur retraite, ils ont peu d'informations, facilement accessibles, sur les autres modes de financement du système de retraite et, au total, sur l'effort financier global consenti par la collectivité. Une attention particulière pourrait être portée sur ce point, notamment dans le cadre des travaux du COR²¹.

²⁰ On notera l'arrêt récent de la Cour de cassation sur la responsabilité des entreprises dans l'information donnée aux salariés sur leurs droits à la retraite (en l'espèce, pour des salariés expatriés). Dans un arrêt du 25 janvier 2012, n°11-11374, la Cour de Cassation a considéré que l'employeur, tenu d'une obligation de bonne foi dans l'exécution du contrat de travail, doit informer le salarié expatrié de sa situation au regard de la protection sociale (et en l'espèce de sa possibilité d'adhérer à une assurance volontaire du régime des expatriés). Les magistrats ont tenu compte ici du fait que la formation et l'expérience professionnelle ne conféraient aucune qualification particulière au salarié pour appréhender lui-même l'étendue de sa couverture sociale.

²¹ Voir, par exemple, les travaux réalisés par le secrétariat général du COR, pour la séance de mai 2011 sur le financement des dispositifs de redistribution au régime général (document n°15).