

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 11 septembre 2003
"Droit à l'information des assurés"

**Mise en œuvre du droit à l'information des assurés
sur leur retraite**

Pour préparer les réflexions du Conseil d'orientation des retraites sur la mise en œuvre du droit à l'information des assurés, deux groupes de travail à caractère technique ont été mis en place : un groupe général de réflexion et un groupe consacré plus spécifiquement à la fonction publique. Leur objectif a été de travailler, notamment à partir de la note exploratoire de Maud Vialettes¹, auditrice au Conseil d'État, sur l'amélioration du droit à l'information des assurés préconisée par le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites.

Les travaux menés dans le cadre de ces deux groupes techniques réunissant, notamment, des experts des caisses et des administrations, ont été présidés par MM. Palach, inspecteur général des affaires sociales, et Peyroux, inspecteur général de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche. Ils ont abouti à l'élaboration d'un rapport qui comporte les éléments permettant au Conseil de débattre des choix relatifs à la mise en œuvre du droit à l'information des assurés sur leur retraite.

Cette note a pour objet de présenter les grandes lignes du rapport remis au Conseil d'orientation des retraites et de faire quelques remarques et propositions complémentaires.

I- LE RAPPORT "DROIT A L'INFORMATION DES ASSURES"

Le rapport remis au Conseil d'orientation des retraites sur le droit à l'information présente un état des lieux de l'information délivrée aux assurés et propose un scénario permettant d'améliorer cette information. Enfin, sont exposées les actions préconisées pour atteindre les objectifs du scénario retenu.

Les experts des caisses et des administrations qui ont participé aux travaux des groupes techniques n'engagent pas les institutions auxquelles ils appartiennent et le travail présenté l'est sous la responsabilité des deux présidents. Pour assurer une certaine légèreté de fonctionnement, tous les régimes et toutes les administrations n'ont pas été représentés dans les groupes techniques, même si leurs réalisations et projets sont, autant que possible, pris en compte dans les réflexions que ceux-ci ont menées.

C'est dans une étape ultérieure que l'ensemble des acteurs devront être impliqués.

¹ Note réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites, qui portait plus particulièrement sur les aspects juridiques du droit à l'information et qui a été soumise à la discussion du Conseil en avril 2003.

1- L'état des lieux

L'information délivrée par les régimes est soit simplement rétrospective, lorsqu'elle se limite à des événements déjà effectifs, soit prospective lorsqu'elle incorpore des prévisions pour l'avenir. L'information rétrospective couvre notamment, selon les modes d'acquisition des droits dans le régime, les durées validées, les salaires portés au compte et le nombre de points. L'information prospective couvre notamment l'estimation des droits à retraite à venir.

Dans la situation actuelle, l'ensemble des assurés et des fonctionnaires disposent d'une information sur leurs droits à retraite, un à deux ans avant l'âge auquel ils peuvent demander à bénéficier d'une pension. Cette information est délivrée par chaque régime pour la partie le concernant, sans consolidation systématique d'ensemble (base et complément pour les salariés du privé, ou divers régimes de base et compléments pour les pluripensionnés).

Avant cette période tardive de la vie professionnelle, la pratique générale est de ne transmettre l'information qu'à la demande de l'assuré, bien que certains régimes aillent au-delà en prévoyant certains moments de contact systématiques avec leurs ressortissants : envois annuels pour les régimes complémentaires ARRCO/AGIRC, point de situation quinquennal pour la CANCAVA².

En outre, quelques actions ciblées sur des populations spécifiques ont pu être menées par certains régimes. Le projet « compte à risque » de la CNAV notamment, est une opération permettant de détecter et de corriger le plus tôt possible des risques de mauvais reports au compte, pour assurer une prise en compte complète des carrières. Les situations anormales telles qu'une absence de salaire alors que les années précédentes sont complètes sont repérées, et les assurés intéressés contactés pour vérifier qu'il ne s'agit pas d'un problème d'identification ou d'absence de déclaration. Les personnes auprès desquelles il est important de diffuser une information peuvent de cette manière être identifiées.

L'information qui est délivrée en cours de vie active l'est par chaque régime, et, pour l'essentiel, uniquement pour la partie le concernant. En outre, cette information n'est presque jamais prospective.

Les modalités de contact avec le public sont variées. Divers types de supports sont utilisés, au travers d'un réseau de proximité plus ou moins développé. Le plus souvent, la combinaison de différents modes de contact, tels que les brochures, les courriers, le téléphone ou le rendez-vous permet d'atteindre le public le plus large possible. Cependant, l'on constate que si les sites Internet consacrés à l'information sont en pleine expansion dans la plupart des services et organismes, sous forme de portails d'information générale ou d'outils de simulation, ils constituent encore un support d'information inégalement développé.

En définitive, pour obtenir une information sur leurs droits à retraite, les assurés sociaux doivent s'adresser à une multiplicité d'interlocuteurs qu'ils ont parfois du mal à identifier, et obtiennent des informations dont personne n'assume l'agrégation. En cours de vie active, jusqu'à présent, rares sont les organismes qui acceptent de donner une vision prospective sur les droits susceptibles d'être acquis à l'avenir. Si d'importants progrès ont été réalisés au sein de chaque régime, beaucoup reste à faire en termes de coordination (même si des efforts sont

² Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans.

engagés en ce sens). C'est aujourd'hui un enjeu majeur, compte tenu du caractère de plus en plus divers des carrières et de la mise en œuvre progressive des réformes engagées dans le système de retraite.

2- Le scénario proposé

Le scénario proposé vise à ce que tout ressortissant de tout régime soit susceptible d'obtenir la même information personnalisée sur la totalité de ses droits à retraite.

Une solution idéale, s'inspirant de l'enveloppe orange suédoise, aurait été que le droit à l'information se traduise par l'envoi systématique d'une information à toutes les personnes ayant des droits potentiels à retraite, sur initiative des régimes. Cette information aurait été globale, c'est-à-dire comprenant les droits issus de l'activité professionnelle exercée au sein de tous les régimes, exhaustive, c'est-à-dire prenant en compte tous les éléments pouvant avoir une incidence sur le montant des droits (nombre d'enfants, situation matrimoniale etc.) et envoyée annuellement. Elle aurait comporté non seulement les éléments concernant la carrière passée, mais aussi des simulations sur la pension susceptible d'être obtenue compte-tenu de la suite de la carrière.

Compte-tenu de la multiplicité des caisses et du coût d'un tel projet, ce scénario ne paraît pas réalisable. Dans un souci de pragmatisme, le scénario retenu propose une solution de référence moins ambitieuse mais permettant de très sensibles progrès pour les assurés.

La solution proposée consiste donc à offrir une information et diffusée selon des modalités particulières, en fonction de populations d'assurés ciblées.

a) A partir d'un certain âge, 58 ans puis 55 ans, une information personnalisée globale et exhaustive serait communiquée. L'objectif essentiel est de régulariser le compte de l'assuré. Celui-ci aurait ainsi une connaissance exacte des éléments enregistrés par les différents régimes de retraite relatifs à sa carrière et des droits en résultant compte tenu notamment de sa situation familiale. Il aurait également une évaluation du montant de ses futures pensions, avec des hypothèses cernées en termes d'aléas qui lui permettrait donc de prendre une décision éclairée sur son âge de départ à la retraite.

Le support utilisé devrait logiquement être le courrier avec une incitation à réagir sur les éléments communiqués, soit en sollicitant un rendez-vous auprès d'un conseiller retraite, soit en se connectant sur un site Internet lui permettant l'accès à son dossier.

b) Les personnes de moins de 55 ans recevraient une information personnalisée globale non exhaustive, c'est à dire comprenant uniquement les données détenues par les régimes de retraite, relatives à la carrière de l'intéressé, et mentionnant, sans les prendre en compte, les autres éléments susceptibles de produire des droits (nombre d'enfants, service militaire, situation matrimoniale, etc.), qui ne sont pas connus des caisses. Un outil de simulation serait en outre disponible soit sur un site Internet, soit par une rencontre avec un conseiller retraite, afin d'obtenir une estimation incluant les données non prises en compte par les régimes.

Une fois le principe d'une information globale mais non exhaustive adopté pour cette catégorie d'assurés, les groupes techniques se sont interrogés sur les modalités de délivrance de cette information :

- Dans l'hypothèse où cette information serait délivrée de façon systématique sur l'initiative des régimes, le dossier pourrait être envoyé tous les cinq ans, après vérification de la faisabilité technique et financière de l'opération. Si cette solution était jugée trop lourde, une solution alternative pourrait être de l'envoyer à tous les assurés atteignant un certain âge : 45 ans par exemple.
- Dans une hypothèse alternative, l'information pourrait n'être envoyée qu'aux assurés qui en formuleraient la demande. Une distinction pourrait être opérée entre l'information rétrospective qui serait toujours due et l'information prospective qui ne serait délivrée qu'à certaines étapes prédéterminées. La charge de gestion serait évidemment moins lourde, mais le risque serait que seuls les publics les mieux informés entreprennent les démarches nécessaires.

c) Pour des publics spécifiques, confrontés à un événement particulier ou étant prioritaires car risquant une rupture de ressources ou une perte de droits, il semble souhaitable que leur soit délivrée une information globale et exhaustive, dans des conditions similaires à celles prévues pour les personnes de plus de 55 ans.

Restent à définir les critères définissant ces publics spécifiques et les moments particuliers visés. Parmi les événements liés à l'activité professionnelle, pourraient notamment être pris en compte les éléments suivants : entrée dans la vie active ou dans la fonction publique, passage du statut de salarié à celui de non salarié, etc.

Pour la partie projetée, les simulations offertes à l'assuré sont susceptibles d'influencer considérablement ses comportements d'activité et d'épargne. Il est dès lors indispensable qu'elles soient aussi réalistes que possible et qu'elles reposent sur des hypothèses clairement énoncées et sur des outils de simulation corrects. Les logiciels de simulation pourraient être conçus par les différents régimes de retraite sur la base d'une architecture commune qui rendrait possible leur rapprochement.

Les droits prospectifs dépendent de plusieurs types de données :

- individuelles, telles que le nombre d'enfants ou les éléments prospectifs d'évolution de la carrière ;
- globales, telles que les hypothèses encadrant les évolutions démographiques, économiques et réglementaires.

L'encadrement de ces hypothèses devrait être confié à une instance régulatrice, qui pourrait être éventuellement le Conseil d'orientation des retraites, et se fonder sur des données validées.

Le groupe de travail a élaboré une maquette de présentation des droits retraite (annexe 12 du rapport) commune aux différents organismes privés et publics et portant tant sur la partie rétrospective que prospective. Pour élaborer ce contenu, il est apparu nécessaire de trouver un langage commun traduisant dans des termes compréhensibles par les assurés l'ensemble des droits acquis. L'objectif est donc d'aller au-delà de l'agrégation d'éléments hétérogènes tels que, par exemple, des durées validées et des comptes de points. A ce stade, les notions de durée validée et de montant de retraite paraissent être les deux informations à la fois pertinentes pour les assurés et opérationnelles pour l'ensemble des régimes.

L'article 10 de la loi portant réforme des retraites instaure un groupement d'intérêt public (GIP) dont l'objet est d'assurer la mise en oeuvre du droit à l'information des assurés. L'objectif est d'avoir une construction qui fasse reposer sur les producteurs d'information les efforts de coordination, afin que l'assuré puisse récupérer auprès d'un seul acteur toutes les informations le concernant.

Il résulte des réflexions des groupes techniques, que le dernier régime de base ou complémentaire devrait rester l'interlocuteur privilégié de l'assuré. Le GIP serait en conséquence une structure technique d'appui et le lieu d'édiction de certaines normes, mais ne serait en aucun cas chargé de délivrer de l'information aux assurés sociaux. Il reviendrait au GIP institué d'assurer notamment les missions suivantes :

- déterminer les modalités de mise à disposition de l'information aux assurés via des médias divers et coordonner cette information ;
- favoriser la mise en place de partenariats formalisés entre les régimes de retraite ;
- gérer les moyens mutualisés (briques logicielles de calcul des retraites, maquette des envois à réaliser, bornes interactives mutualisées, etc.).

3- Les actions préconisées

Pour atteindre les objectifs du scénario proposé, il convient de mettre en oeuvre une série d'actions et de chantiers consistant à :

- compléter en 2003 la réglementation par les décrets d'application prévus par la loi pour préciser l'âge et la périodicité de l'envoi de l'information, le rôle du GIP, les modalités d'échanges d'information entre les régimes, l'organisme chargé de fixer les paramètres utiles pour les simulations ;
- mettre en place le GIP en 2004 ;
- améliorer l'identification des assurés en lançant un plan d'actions collectif organisant les modalités de recherche des Numéros d'identification au répertoire (NIR) de l'INSEE au Système national de gestion des identifications (SNGI) en 2004.

Une attention particulière devrait être accordée à la mise en oeuvre du droit à l'information pour les agents de la fonction publique, secteur dans lequel l'information est aujourd'hui peu développée et dont la situation sera progressivement modifiée par la réforme. A ce titre, deux actions pourraient être effectuées :

- la mise en place du Compte individuel de retraite (CIR) dans la fonction publique d'Etat devrait être accélérée, ce nouvel outil à vocation interministérielle ayant, en effet, pour but de tenir à jour les informations tout au long de la carrière des agents en fournissant à la fois des informations rétrospectives et prospectives ;
- une information systématique lors de la titularisation et une information sur demande lors de la survenance d'évènements importants, tel qu'un passage à un temps partiel, devraient également être prioritairement mises en place.

II- LES SUITES DU RAPPORT "DROIT A L'INFORMATION DES ASSURES"

1- Diverses enquêtes existent relatives aux attentes des assurés en matière d'information sur leur retraite. Le plus souvent diligentées par les organismes sociaux et prenant la forme d'enquêtes de satisfaction, elles n'ont cependant pas de caractère général ou systématique permettant d'éclairer de manière complète la question de savoir quel type d'information les assurés souhaiteraient obtenir sur leurs droits à la retraite, en fonction de leur situation personnelle ou professionnelle, de leur âge, etc.

C'est pourquoi, une enquête qualitative sur ce sujet a été demandée par le Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites. Sa réalisation a été confiée à la société IPSOS et ses résultats seront disponibles à la fin du mois d'octobre. Une telle enquête devrait être périodiquement reproduite.

2- Le rapport sur le "Droit à l'information des assurés" demandé pour alimenter les travaux du Conseil devait être remis au mois de novembre 2003, un travail d'étape étant achevé dans le courant de l'été 2003.

Le caractère très avancé du travail accompli conduit à considérer qu'il constitue une base suffisante pour que le Conseil débatte des principaux choix et orientations relatifs au droit à l'information des assurés, et que ce projet fasse l'objet d'une nouvelle phase avec des décisions de caractère politique et une prise en charge des problèmes techniques par les organismes concernés.

Comme le rapport, on insistera à ce stade sur les trois points suivants :

"- Le projet à mener s'étend sur plusieurs années ; il est d'autant plus complexe que les caisses de retraite sont nombreuses en France. La réflexion ultérieure devra porter prioritairement sur les principes de la coordination entre le secteur public et le secteur privé.

- Un projet répondant aux objectifs du législateur demande une implication politique et des responsables des caisses, ainsi que l'acceptation d'y engager des coûts et des moyens humains importants. Une évaluation plus fine sur ce point est urgente.

- Si l'accomplissement complet du scénario proposé s'étend nécessairement sur plusieurs années, le projet peut être conduit avec des étapes permettant des améliorations progressives pour les assurés dès 2004."

Il reste difficile de dire, à ce stade, si les premières améliorations concrètes concerneront plutôt le passage progressif d'une information complète des plus de 58 ans aux plus de 55 ans, ou d'autres sujets comme la mise en œuvre d'une information périodique en commençant par les personnes ayant effectué leur carrière dans un seul régime.

Pour que le droit à l'information affirmé par le législateur devienne progressivement une réalité concrète, il apparaît nécessaire qu'une fois les orientations du rapport discutées par le Conseil, commence rapidement la nouvelle phase politique et technique qui est maintenant possible.