

L'INFORMATION DES ASSURES
SUR LEURS DROITS A LA RETRAITE

Rapport remis au Conseil d'orientation des retraites

Maud VIALETES en collaboration avec Gérard GARNIER

01 avril 2003

INTRODUCTION

Le Conseil d'orientation des retraites a proposé, dans son premier rapport, 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 retraites.

Les assurés sont d'ores et déjà destinataires d'une quantité croissante d'informations sur les retraites, et le cas échéant, sur leurs droits personnels à pension. Toutefois, cette information n'est pas toujours aisément accessible, elle n'est pas non plus nécessairement complète et fiable.

Les données sur la situation actuelle étant largement dispersées, une note exploratoire a été demandée par la Présidente du Conseil d'orientation des retraites afin d'examiner le cadre et, le cas échéant, les possibilités d'adaptation régissant l'accès et la délivrance de ces informations. Cette note, qui a un caractère purement exploratoire et non définitif n'exprime que la position de ses auteurs. Elle a pour ambition de contribuer, modestement, à la réflexion sur l'information des assurés, par la formulation de quelques observations et propositions. Elle n'évoque que l'information des assurés sur leurs droits personnels à pension, et non l'information, plus générale, sur le système français de retraite. Cette note est organisée autour de quatre axes :

- I. Les informations dont les assurés sont destinataires.
- II. Le cadre juridique dans lequel cette information s'inscrit.
- III. Les enjeux qui plaident en faveur d'un développement de l'information des assurés.
- IV. Les scénarii envisageables à ce titre.

I. LES INFORMATIONS DONT SONT DESTINATAIRES LES ASSURES.

Des informations sur leurs droits à la retraite sont périodiquement adressées aux assurés.

Ces informations leur sont envoyées :

- soit à l'initiative d'une caisse ou d'un organisme de retraite ;
- soit sur leur demande expresse auprès de la caisse ou de l'organisme de retraite, ou encore auprès d'un prestataire extérieur à la sphère sociale.

Ces informations sont, en outre, de deux ordres :

- elles peuvent n'être que de simples renseignements, bruts et objectifs,
- ou elles peuvent aller jusqu'à du conseil, par l'indication des conséquences qu'il est possible de tirer des renseignements fournis.

1.1 - Les informations délivrées à l'initiative de l'organisme de sécurité sociale.

Les caisses et organismes de retraite envoient, de manière systématique, un certain nombre d'informations à leurs ressortissants. Ces informations leur sont adressées, soit très périodiquement, soit seulement à l'approche de leur retraite. Elles prennent la forme :

- **pour le régime général**, d'un relevé de compte qui comprend les salaires soumis à cotisations, les trimestres d'assurance validés¹ et les trimestres assimilés (maladie, invalidité, chômage, service militaire), adressé à la fin de carrière des assurés, lors de la pré-liquidation de la retraite, puis au moment de l'instruction de sa retraite (sauf opération ponctuelle, comme celle organisée en 2000, visant à informer tous les jeunes assurés qui venaient de valider leur premier trimestre de cotisation ou celles vers certaines populations fragilisées) ;
- **pour les caisses des professions libérales et des artisans et commerçants**, généralement d'un relevé annuel de compte accompagnant l'appel de cotisations ;
- **pour la fonction publique d'État**, d'une étude des droits à pension élaborée dès 58 ans à partir du dossier du fonctionnaire, par le service du personnel auquel il est rattaché (et non par le service des pensions de Nantes qui n'est chargé que de concéder les pensions) ;
- **pour la fonction publique territoriale**, d'un bulletin annuel de situation de compte fourni par la collectivité employeur, ou d'un bulletin de situation de compte récapitulatif adressé par la CNRACL au moment de la titularisation ou à partir de 58 ans ;

¹ qui comprend les reports des autres régimes, lorsque ceux-ci les ont transmis

- **pour les régimes complémentaires obligatoires**, d'un décompte annuel des points acquis dans le régime ou dans l'institution, ou d'un décompte de carrière à chaque changement de situation professionnelle du salarié, généralement transmis à l'employeur à charge pour lui de le remettre à l'assuré ;
- **pour les régimes surcomplémentaires**, d'une information dont le contenu est variable selon les termes du contrat et dont la fréquence est en général annuelle.

De ce panorama, il ressort que :

- lorsque le lien entre l'assuré et l'organisme de retraite est, de fait, distant (du fait par exemple d'un prélèvement automatique sur les salaires), la politique d'information est étroitement liée au souci, de gestion, de préliquider les retraites afin qu'il n'y ait pas de retard ou d'erreur dans le paiement des retraites dues et que les services puissent lisser leur charge de travail;
- lorsque le lien entre l'assuré et l'organisme de retraite, est de fait, plus étroit (cotisations versées directement par l'assuré lui-même ou relations contractuelles entre l'assuré et l'organisme), la politique d'information est plus ciblée sur les besoins de l'assuré.

1.2 - Les informations adressées par les caisses et organismes de retraite sur la demande des assurés.

Les assurés peuvent demander aux organismes de retraite soit un état de leurs droits acquis, soit une estimation de ce que pourra être, après la cessation de leur activité professionnelle, la pension versée.

Les caisses et organismes de retraite ont multiplié, à cet effet, les outils de communication avec leurs assurés. Dans le cadre de cette « politique de proximité » ont été ainsi institués 2500 « agences retraite » et « points d'accueil retraite » par la CNAV et 100 CICAS (Centres d'information et de coordination de l'action sociale) par l'ARRCO-AGIRC. De même, des "forum retraite" rassemblant la plupart de caisses et organismes de retraite sont régulièrement organisés dans les départements.

La demande d'information des assurés, quelqu'en soit le lieu de formulation, peut prendre deux formes.

- *Première hypothèse: les assurés demandent à connaître les droits qu'ils ont d'ores et déjà acquis.*

Cette information leur est, en principe, délivrée sans difficulté et à titre gratuit, par chacun des organismes de retraite dont ils relèvent, à charge, ensuite, pour les assurés, d'interpréter et de concaténer ces différents résultats, dans l'hypothèse où ils relèveraient de plusieurs caisses et/ou de différents organismes de retraite.

S'agissant, par exemple, du régime général, le bilan des droits acquis peut être demandé, non seulement par courrier ou, en direct, auprès d'un technicien dans un point d'accueil retraite, mais aussi sur le site internet de la CNAV, lequel offre la possibilité d'accéder à son « compte individuel », au moyen d'un code secret, envoyé, sur demande, par courrier.

- *Deuxième hypothèse: les assurés souhaitent également disposer d'une estimation du montant de leur future retraite.*

Une telle estimation n'a, par essence, qu'une valeur indicative. Elle est étroitement dépendante de la carrière salariale de l'individu, des paramètres de gestion de chaque régime dont il dépend, passés et futurs. Or, au moment où la demande d'estimation de retraite est formulée, la connaissance de la carrière passée et des droits à pension ainsi validés n'est pas nécessairement connue avec précision et exhaustivité. En outre, l'exercice de prospective sur les droits à pension que l'assuré serait susceptible d'acquérir est d'autant plus aléatoire que la durée restant à courir jusqu'à la retraite est importante et que l'évaluation de ses salaires futurs est déraisonnable. Il n'en reste pas moins que ce type d'information, qui est particulièrement « parlante », est assez recherché par les assurés.

Les assurés désireux de disposer d'une estimation de la pension consolidée qu'ils pourront percevoir à leur retraite, du fait des droits qu'ils ont acquis dans des régimes de base et dans des régimes complémentaires ne peuvent aujourd'hui l'obtenir auprès d'aucune caisse ou d'aucun organisme de retraite.

En revanche, ils peuvent obtenir une estimation de la retraite qu'ils pourront percevoir au titre d'une caisse ou d'un organisme de retraite auxquels ils sont rattachés, dans les conditions suivantes :

- a partir de 55 ans, auprès de la CNAV, sans condition d'âge auprès des caisses des professions libérales, et dès la 5^{ème} année d'adhésion au régime et systématiquement à 58 ans auprès de la CANCAVA ²;
- pas avant 58 ans pour les fonctionnaires de l'Etat, sauf cas exceptionnel³ (le service des pensions étudie toutefois la possibilité de mettre à la disposition des fonctionnaires, sur internet ou intranet, un logiciel de simulation du montant de la pension) ;
- à tout âge, pour les fonctionnaires territoriaux se rendant sur le site internet de l'IRCANTEC, et à partir d'éléments qu'ils indiquent eux-mêmes ;
- à partir de 40 ans, auprès de l'AGIRC et sans condition d'âge dans les institutions de l'ARRCO ⁴;

² A ces actions s'ajoute une opération intitulée Bilan Retraite, en vertu des engagements de service de la CANCAVA, à tous les artisans tous les 5 ans, à compter de la 10^{ème} année d'activité. Des informations spécifiques sont apportées aux artisans se trouvant dans des situations particulières : nombre de trimestres insuffisants, conjoints de 65 ans,...

³ Voir en ce qui concerne le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, la note de service DAGPB/DAGEMO/SRH 1 E n°2002-128 du 1^{er} mars 2002 relative à la préparation du départ en retraite des agents titulaires de l'Etat. Cette note précise que le projet de pension est établi à 58 ans ; il permet de choisir à l'avance la date voulue de radiation des cadres. « Une étude ponctuelle des droits à pension d'un agent de moins de 58 ans ne sera effectuée que dans les cas suivants : incidence d'une CPA, d'un CFA ou d'un temps partiel sur la date de radiation des cadres ; incidence d'une validation sur le montant de la pension ; étude des droits d'une femme fonctionnaire ayant au moins 15 ans de service, trois enfants ou un conjoint infirme ou un enfant handicapé à 80%".

- Toutes ces estimations sont délivrées aux assurés accompagnées de la mention selon laquelle elles sont "sans engagement des caisses".

Elles présentent parfois l'inconvénient de ne pas indiquer les hypothèses sur lesquelles elles reposent: évolution des prix, évolution des salaires de l'assuré, évolution du cadre légal.

Ce tableau synthétique des informations que les assurés peuvent solliciter auprès des caisses et organismes de retraite met en exergue que :

- les assurés « proactifs » dans la préparation de leur retraite peuvent obtenir un grand nombre d'informations sur les droits qu'ils ont acquis au titre de chacun des organismes dont ils dépendent ;
- inversement, les assurés moins au fait de ces possibilités d'information, et notamment les publics défavorisés, en sont réduits à dépendre de la seule information qui leur est délivrée d'office, laquelle est parfois succincte et tardive.
- les informations délivrées ne sont pas toujours très lisibles ;
- dans tous les cas, les informations délivrées sont parcellaires, c'est-à-dire qu'elles ne concernent que les droits acquis ou susceptibles d'être, à l'avenir, acquis, auprès d'une seule caisse ou d'un seul organisme de retraite.

1.3 - Les autres sources d'information des assurés.

Dans les faits, les assurés recourent également à d'autres sources d'information pour parfaire la connaissance leurs droits à pension. Cette information complémentaire repose sur:

- la presse⁵, notamment hebdomadaire ou mensuelle qui réalise régulièrement des numéros spéciaux visant à indiquer à ses lecteurs "comment préparer la retraite". Ces numéros comportent des estimations de montants de retraite ou de taux de remplacement pour certaines catégories professionnelles. Certes, ces informations sont utiles, mais elles peuvent induire en erreur les assurés qui les prendraient pour des informations s'appliquant à leur propre cas. En effet, la lecture attentive de ces publications révèle que les données citées :
 - soit reposent sur le calcul de moyennes ou sur l'élaboration de "cas-types", qui ne constituent pas une information individuelle pertinente compte tenu de la profusion et de la dispersion des situations particulières ;

⁴ Les points sont cumulés sur la carrière pour l'AGIRC. Pour l'ARRCO les points sont totalisés pour la carrière dans l'institution courante. Le régime ARRCO n'est, en effet, unifié que depuis 1999, ce qui veut dire que , lorsqu'un assuré, ayant par exemple changé d'entreprise, a relevé de plusieurs institutions ARRCO, il n'a pas en ce cas la vue totale sur sa carrière.

⁵ ainsi que de plus en plus des sites internet généralistes ou consacrés à la retraite ou aux seniors

- soit sont fondées sur des situations individuelles qui ne sont traitées que de façon parcellaire: par exemple, dans le numéro spécial de 25 pages "le guide votre retraite" du Nouvel Observateur du 14 mars 2002, est cité l'exemple de "M. X boucher à Toulouse qui ne touchera qu'une retraite correspondant à 15% de son revenu de fin de carrière », exemple qui omet d'indiquer qu'avant de se mettre à son compte à 38 ans, M. X. a également acquis des droits à pension auprès d'autres régimes qu'il convient d'ajouter à ce chiffrage.
- **Les établissements financiers ou d'assurance**, qui sont équipés de logiciels, édités par des sociétés privées, de simulation du calcul des retraites, offrent à leurs clients, à l'occasion de rendez-vous, ou sur leur site internet, la possibilité de calculer le montant prévisionnel de leur retraite totale. C'est ainsi, par exemple, que « La Mondiale » réalise 100 000 « bilans retraite » chaque année. A partir de cette estimation de retraite, l'établissement financier ou d'assurance peut proposer à son client les produits financiers qui lui permettront d'optimiser les ressources dont il disposera à sa retraite. On notera que les estimations de retraite ainsi produites sont également très fragiles : les résultats obtenus pour une même personne, auprès de plusieurs établissements, peuvent se caractériser par une différence de taux de remplacement, allant jusqu'à 30 points.
- **Des sociétés**, composés généralement, d'actuaire, de conseils en gestion financière, d'informaticiens et d'anciens cadres de la protection sociale, (on peut citer, de manière non exhaustive, « EOR » ou « France-retraite ») **sont exclusivement dédiées à la réalisation "d'audits" sur la retraite des leurs clients**. Leur service, payant, consiste en général à :
 - classer, compléter, et vérifier le dossier "retraite" de leur client, s'agissant de leurs "droits acquis" au titre de tous les régimes dont ils sont les ayants-droit;
 - estimer le montant de leur pension totale, en fonction de différentes hypothèses d'âge de départ à la retraite ;
 - formuler les conclusions qui découlent de ces simulations ;
 - Le cas échéant, ce service peut être financièrement pris en charge par l'employeur, qui y trouve plusieurs avantages en terme de gestion des ressources humaines (élément de fidélisation des salariés, outil au service de la maîtrise de la masse salariale, information précieuse à la gestion prévisionnelle des effectifs).
- Des **associations**, comme l'ADIPR (association pour la diffusion de l'information aux préretraités et aux retraités) fondée en 1984 sous l'égide de la Ville de Paris, offrent également, à titre gratuit, un service assez proche, généralement aux plus de 55 ans.

Au total, les prestations de service offertes par ces prestataires privés se développent dans les « angles morts » de l'information institutionnelle en matière de retraite, laquelle ne permet pas aux assurés d'accéder, en une seule démarche, à la connaissance de leurs droits consolidés. Elles ne peuvent toutefois constituer un palliatif pleinement satisfaisant : payantes, elles ne sont pas accessibles à tous les assurés ; ne faisant l'objet d'aucun encadrement, elles ne sont pas toutes fiables.

II. LE CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL CETTE INFORMATION S'INSCRIT.

Si l'accès des assurés aux fichiers recensant leurs droits à la retraite est, en tout état de cause, un droit qu'ils tiennent de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, d'autres dispositions législatives ou réglementaires régissent plus spécifiquement l'information des assurés sur leurs droits à pension. Ces dispositions peuvent être ainsi présentées :

2.1 - Les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont expressément investis d'une mission d'information à l'égard de leurs ressortissants.

L'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale dispose que « 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./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. art 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 de retraite. »

Cette disposition⁶ est issue d'un amendement sénatorial à la loi du 3 janvier 1975. Elle poursuivait les objectifs ainsi décrits par M. Aubert, rapporteur du projet de loi devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale (rapport n°1420, après une première lecture devant l'Assemblée nationale et le Sénat) : « La disposition nouvelle permet aux assurés sociaux d'être mieux informés de leur situation au regard de l'assurance vieillesse. Périodiquement, ils recevront de leur Caisse d'assurance vieillesse les informations nécessaires pour apprécier leurs droits à pension. Tous les assurés sont concernés par cette disposition, quel que soit le régime de sécurité sociale auquel ils appartiennent. La périodicité de cette information ne sera pas toujours annuelle, comme l'avait proposé M. Moreigne, rapporteur de la commission des affaires sociales au Sénat, mais restera inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales. Ce délai est généralement de 5 ans, sauf pour l'Etat employeur dont les dettes de toute nature sont soumises à la règle de la déchéance quadriennale. Cet amendement permettra aux assurés de faire le point des droits qu'ils ont acquis en matière d'assurance vieillesse et des possibilités qui leur sont ouvertes de continuer à les améliorer ».

L'article L.161-17 du code de sécurité sociale, de par tant sa lettre que son esprit, impose donc aux organismes de retraite de base, d'adresser, au moins tous les 5 ans, un relevé de compte à leurs assurés.

L'interprétation que fait aujourd'hui la Cour de Cassation du premier alinéa de cette disposition est toutefois beaucoup plus libérale. Pour la Cour de Cassation, cette disposition ne met à la charge des caisses d'assurance vieillesse qu'une information de leurs ressortissants, à titre de

⁶ qui n'a jamais été amendée.

renseignement, sans prévoir une individualisation de cette information qui peut ainsi avoir lieu par voie de presse interne (Cass. soc 30 janvier 1992, RJS 1992 n°337, D 1993).

Plus précisément, il résulte de la jurisprudence de la Cour de Cassation que la responsabilité de ces organismes est engagée, sur le fondement des articles 1382 et suivants du code civil, pour :

- avoir délivré des renseignements erronés ou incomplets alors qu'elles étaient saisies d'une demande générale de renseignements (par ex. CCass soc 9 mars 2000, inédit titré, s'agissant d'une caisse, qui, saisie d'une demande d'information, n'avait pas indiqué à son ressortissant l'existence d'une indemnité de départ) ;
- avoir omis d'envoyer le relevé de compte à l'un de ses ressortissants âgé de 59 ans (par ex. CCass soc, 4 mars 1999, inédit titré).

En revanche, la Cour de cassation estime que le devoir d'information des caisses ne s'étend pas à :

- délivrer des renseignements destinés à permettre à l'assuré de prendre en connaissance de cause la décision la meilleure pour lui (CCass soc, 31 mars 1994, bulletin V n°129 p 87) ;
- indiquer à un assuré qu'il a formulé sa demande de retraite sur un formulaire non réglementaire, ce qui ne permettra pas l'entrée en jouissance de sa pension (CCass soc, 24 octobre 1996).
- renseigner les bénéficiaires éventuels d'une pension de réversion, ceux-ci n'étant pas leurs ressortissants au sens de l'article L.161-17 du CSS (CCass soc, 26 avril 2001, bulletin n°140 p 109).

Une autre disposition du code de la sécurité sociale est fréquemment citée comme constituant un des fondements de l'obligation d'information des caisses à l'égard des assurés. Il s'agit de l'article R.112-2 qui dispose qu'« 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 ». Cette disposition ne vise toutefois que l'information des assurés sur le système de retraite et non leur information individuelle.

En plus de ces prescriptions légales et réglementaires, l'obligation d'information des caisses résulte de dispositions conventionnelles. Ainsi, s'agissant par exemple de la CNAV, la convention d'objectif et de gestion 1998-2000 prévoyait-elle de « s'engager auprès des assurés et entreprises sur un service de qualité », tandis que celle signée pour la période 2001-2003 consacre la totalité de son chapitre 1 aux moyens de « consolider l'offre de service de la branche avant l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nées après guerre ».

Enfin, on notera que le devoir d'information des organismes d'assurance vieillesse est moindre que celui qui s'impose aux organismes oeuvrant dans la branche famille ou dans la branche maladie.

S'agissant de la branche famille, l'article L. 583-1 du code de la sécurité sociale dispose que « les organismes débiteurs des prestations familiales et leur personnel sont au service des allocataires. /Ils sont tenus en particulier : / 1^o) d'assurer l'information des allocataires sur la nature et l'étendue de leurs droits ; / 2^o) de leur prêter concours pour l'établissement des demandes dont la satisfaction leur incombe. / Ils peuvent également apporter leur concours à leurs allocataires en fin de droit pour l'établissement de dossiers formulés au titre d'autres régimes de protection sociale auprès d'autres organismes. »

S'agissant de la branche maladie, l'article L.162-1-11 du code de la sécurité sociale (inséré par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002) prévoit que « les organismes gestionnaires des régimes obligatoires de base de l'assurance maladie assurent, par tous moyens adaptés, une mission générale d'information des assurés sociaux, en vue notamment de faciliter l'accès aux soins et à la protection sociale et de leur permettre de connaître les conditions dans lesquelles les actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'ils reçoivent sont pris en charge./Les assurés sociaux peuvent obtenir toutes informations utiles portant notamment sur les tarifs applicables, les taux de remboursement et les conditions de prise en charge des services et des produits de santé, ainsi que sur le bon usage des soins ou de ces produits./Les caisses peuvent également mettre en oeuvre des services de conseils administratifs ou d'orientation. Ces services doivent permettre aux assurés de disposer des informations nécessaires pour accéder à la prévention et aux soins dans les meilleures conditions. Ils peuvent en particulier fournir tous éléments d'information sur les services assurés par les établissements de santé et sur la situation des professionnels de santé au regard des dispositions conventionnelles ou réglementaires les régissant./ Les différents régimes d'assurance maladie assurent cette mission en coordonnant leurs actions et veillent à mettre en commun par voie, le cas échéant, de conventions les moyens nécessaires./Les organismes qui gèrent un régime obligatoire pour le compte d'une caisse d'assurance maladie peuvent, dans le cadre d'une convention spécifique, être associés à la mission prévue par le présent article. »

Si les caisses sont légalement investies d'une mission tendant à informer, au moins tous les cinq ans, leurs ressortissants des droits qu'ils ont d'ores et déjà acquis, elles rencontrent de grandes difficultés à la satisfaire complètement.

2.2 - Pour la fonction publique d'Etat, l'obligation d'information individuelle 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'Etat ».

Le I de 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 prévu pour l'entrée en jouissance de la pension tel qu'il résulte de l'article L. 24 de ce code, un document comportant l'état civil et la situation de famille de l'intéressé ainsi qu'un état détaillé de ses services civils ou militaires précisant notamment : « - le déroulement de sa carrière avec indication des périodes valables ou de nature à être prises en compte pour la retraite ; / -les périodes d'activité pouvant ouvrir droit à une pension de l'un des régimes de retraites visés à l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite ; / - pour les fonctionnaires ou magistrats anciens militaires, les conditions de leur radiation des cadres de l'armée. /Ce document sera joint aux pièces constitutives du dossier de pension ».

La jurisprudence interprète strictement ce texte. Le Conseil d'Etat estime ainsi 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 (CE 13 octobre 1997 M. Michotte, 170 400, non fiché ; CE 30 octobre 1998, M. Didier, n°191518, non fiché).

On notera également que selon le juge administratif, une lettre de réponse à une demande d'information sur les droits à la retraite d'un militaire ne constitue par une décision administrative faisant grief susceptible d'être déférée au juge administratif (CE 6 juin 1986, Benazza, 68475, inédit).

Enfin, si la responsabilité de l'Etat est engagée pour avoir diffusé une brochure d'information sur les droits à la retraite qui comprenait des renseignements incomplets, la responsabilité de l'intéressé qui a omis de vérifier la teneur des renseignements de la brochure durant ses pourparlers avec l'administration est également, et solidairement, retenue (CE 30 octobre 1981, M. Michel Bonhoure, Revue de Droit public, 1982. 1416).

Au total, il n'y a d'obligation légale à informer les fonctionnaires sur leurs droits à la retraite qu'au moment de la préliquidation de leur pension. Certains services gestionnaires de personnels vont toutefois au-delà de cette obligation minimale.

2.3 - Les organismes de retraite complémentaire sont tenus par une obligation générale d'information.

Ils sont liés par une obligation générale d'information tant à l'égard de leurs adhérents (employeurs), de leurs participants (salariés) que de leurs allocataires (retraités).

Cette obligation est posée, par exemple, pour l'AGIRC à l'article 31 de la convention collective nationale du 14 mars 1947. Une même obligation a été prévue pour les institutions ARRCO lors de la mise en place du régime unique (lettre circulaire 99-44 du 28 juin 1999).

La Cour de Cassation a estimé que cette obligation d'information qui pèse sur les organismes de retraite complémentaire, si elle est importante, ne saurait toutefois excéder celle des assureurs (CCass soc, 29 mars 1990, bulletin civil n°151 page 89).

2.4 - Les employeurs et les organismes de retraite sont conjointement chargés d'une large mission d'information des assurés sur leurs droits à retraite surcomplémentaire.

L'employeur souscripteur d'un contrat d'assurance de groupe doit adresser à chaque salarié, avant toute conclusion ou modification de ce contrat, une information préalable sous la forme d'une notice détaillée établie par l'assureur (art L.140-4 du code des assurances et articles L.932-2-6 et L.932-18 du code de la sécurité sociale). La Cour de Cassation en a déduit que l'employeur est responsable des conséquences qui s'attachent à une information inexacte, ayant induit l'assuré en erreur sur la nature, l'étendue ou le point de départ de ses droits (CCass civ 1^{ère} 10 juin 1965 bulletin civil I n°157).

Les organismes de retraite supplémentaires sont, en ce qui les concerne investis, d'une obligation d'information, qui consiste à :

- dans le cadre des contrats collectifs, délivrer une information préalable à la conclusion du contrat, transmettre annuellement à l'entreprise un rapport annuel sur les comptes du contrat et sur les valeurs de rachat et de réduction des droits constitués (art. L 132-22 du code des assurances et art. L.932-23 du code de la sécurité sociale) et envoyer annuellement aux assurés un document indiquant le montant des droits constitués pour l'année (art. L. 914-2 du code de la sécurité sociale) ;
- dans le cadre des contrats individuels : diffuser annuellement à leurs cocontractants une information sur la valeur de rachat, les capitaux garantis, les primes, de contrat, etc. (article L. 132-22 du code des assurances).

Compte tenu de la nature contractuelle de la relation des assurés avec les organismes de retraite surcomplémentaire et de la nécessité que leur consentement soit pleinement éclairé, s'agissant d'une retraite facultative, les obligations d'information sont, en la matière, fort étendues.

2.5 - L'activité rémunérée d'intermédiaire entre les organismes de sécurité sociale et les assurés est légalement prohibée.

L'article L.377-2 du code de la sécurité sociale, modifié par l'article 329 de la loi du 16 décembre 1992, prévoit que « sera puni d'une amende de 25 000 F et, en cas de récidive dans le délai d'un an, d'une amende de 50 000 F, tout intermédiaire convaincu d'avoir offert ou fait offrir ses services moyennant émoluments convenus à l'avance à un assuré social en vue de lui faire obtenir le bénéfice des prestations qui peuvent lui être dues ». Cette disposition est également applicable à l'assurance vieillesse des non-salariés non-agricoles, ainsi que le prévoit l'article L. 623-1 du même code.

La Cour de Cassation a déjà eu l'occasion d'appliquer cette disposition à plusieurs reprises.

Dans une décision datant 23 mars 1953, au bulletin juridique de l'UCANSS, N AS, n° 28-1953, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a estimé que le directeur d'un cabinet de contentieux qui propose aux assurés sociaux moyennant une rémunération forfaitaire un contrat par lequel il s'engagea notamment à engager à leur place les démarches éventuelles en vue d'obtenir des indemnités et allocations de sécurité sociale, est visé par l'infraction créée à l'article L. 377-2 du code de sécurité sociale.

Dans une décision, plus récente, datant du 25 juin 1991, au bulletin n°227 page 708, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a considéré que cette disposition est applicable au cas d'une association qui, moyennant une rémunération, intervient en lieu et place des assurés et leur propose des services que les organismes de sécurité sociale effectuent gratuitement dans le cadre de leur mission de service public.

On peut s'interroger sur la portée de l'article L.377-2 du code de la Sécurité Sociale sur l'activité des prestataires privés qui procèdent pour des assurés sociaux à l'étude de leurs droits à pension de retraite. Il faut ici sans doute distinguer les démarches qui conduiraient de tels organismes à se substituer à l'assuré pour faire valoir ses droits auprès d'organismes sociaux, de l'activité d'étude des droits proprement dite. C'est pourquoi l'analyse juridique peut encore être approfondie sur ce point, d'autant plus que l'on dispose à cet égard d'un faible nombre de décisions de la Cour de cassation.

III. LES ENJEUX QUI PLAIDENT EN FAVEUR D'UN DEVELOPPEMENT DE L'INFORMATION DES ASSURES.

Si on ne connaît pas, dans le détail, les demandes précises des assurés en matière d'information sur leurs retraites⁷, cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de demandes latentes. On peut les appréhender par des considérations non seulement de principe mais aussi très pragmatiques. Toutes ces considérations plaident en faveur d'un développement du droit à l'information des assurés.

3.1 - Le « droit à l'information » des assurés s'inscrit au cœur du contrat entre les générations qui fonde le système français de retraite.

Le « droit à l'information », qui est déclinaison de la liberté individuelle et de la liberté de communication, consacrées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, traduit une exigence démocratique.

S'agissant du système français de retraite qui repose sur un contrat de solidarité intergénérationnelle, l'information des assurés constitue une **garantie d'adhésion au système, de transparence et d'équité**.

Il est normal que, dans un système universel de retraite par répartition, chacun veuille être informé non seulement sur le produit des prélèvements opérés sur son salaire, mais aussi sur les droits dont il pourra bénéficier à la retraite.

A l'ère de la « société de l'information », les assurés sont, en outre, en droit d'exiger un niveau d'information sur leurs retraites, qui ne soit pas en décalage avec celui dont ils disposent d'ores et déjà dans d'autres domaines de leur vie.

Enfin, les lacunes de l'information des assurés sur leurs droits à la retraite sont un terreau favorable au développement d'idées erronées sur le système français de retraite, de nature à fragiliser le contrat intergénérationnel qui le fonde.

3.2 - Les assurés sont aujourd'hui insuffisamment éclairés pour profiter des marges de choix qui sont les leurs en matière de retraite.

Le système français de retraite accorde des marges de choix aux assurés pour conduire et construire leur retraite.

Toutefois, les insuffisances de l'information sur leurs droits acquis et, le cas échéant, sur la façon dont peuvent être envisagés leurs droits futurs, ainsi que sur les règles en matière de retraite, ne favorisent pas l'utilisation effective de ces marges.

Sont ainsi peu lisibles et peu connus :

⁷ Faute d'une enquête récente exhaustive, à laquelle ne peuvent pas être assimilées, d'une part, l'enquête de satisfaction conduite en 2002 par l'institut Louis Harris pour la CNAV et, d'autre part, l'enquête que ce même institut a réalisé en 2002 pour La Mondiale pour connaître la façon dont la retraite est envisagée et préparée chez les cadres du privé qui sont âgés de 35 à 50 ans.

- les **barèmes** de calcul des retraites, qui comprennent des décotes, et qui peuvent inciter ou désinciter à anticiper ou à différer sa retraite ;
- les dispositifs de **rachats**, notamment pour les fonctionnaires, ou pour les commerçants et artisans, qui peuvent être, selon les situations individuelles, avantageux, ou pas.

3.3 - L'information des personnes « polyassurées » est aujourd'hui insuffisante.

Parmi les actifs, certains ont cotisé, concomitamment ou successivement, auprès de plusieurs régimes, du fait d'une carrière professionnelle diversifiée : ils sont « **polyassurés** »⁸.

Or la complexité de la législation et de la réglementation des différents régimes de retraite les expose à une exigence d'information tout particulièrement cruciale.

Pourtant, ils ne peuvent recourir, à quelques exceptions près⁹, à aucun organisme transversal qui leur donnerait gratuitement une information totale sur leurs droits à la retraite. Ils n'ont d'autre choix qu'une connaissance incertaine de leurs droits, ou le recours, payant, à des conseils privés.

On notera au surplus que la deuxième catégorie d'assurés la plus représentée parmi les « polyassurés » est constituée par des personnes qui ont été rattachées à la fois au régime général et à un régime de fonctionnaires. Ces personnes sont tout particulièrement confrontées à la question des « rachats » : en effet, les fonctionnaires qui quittent la fonction publique avant d'avoir totalisé 15 ans d'assurance sont affiliés rétroactivement au régime général et au régime complémentaire IRCANTEC dans lequel ils doivent fréquemment racheter des droits ; en outre, les fonctionnaires qui antérieurement à leur titularisation ont occupé un emploi de non titulaire dans la fonction publique peuvent obtenir, à leur demande, la validation de ces services pour l'ouverture du droit et le calcul de leur pension de fonctionnaire.

On ajoutera que ces difficultés, se posent, en tout état de cause, quoiqu'à un moindre degré, aux « **uniassurés** », lesquels sont au moins rattaché à un régime de base et à un régime complémentaire, voire à d'autres caisses de base ou de retraite complémentaire dans l'hypothèse de la perception d'une pension de réversion.

3.4 - Les parcours de vie, de plus en plus diversifiés, interagissent avec les droits à la retraite, sans que cela soit nécessairement pris en compte par les assurés.

Les parcours de vie des assurés se sont diversifiés, et l'ensemble de ces modifications et ruptures retentit sur le calcul de leurs droits à la retraite.

Or ils ne savent pas toujours que les choix qu'ils peuvent formuler, dans leur vie personnelle—comme celui du concubinage—, ou professionnelle— tels que ceux de passer à un statut libéral, indépendant ou salarié, de changer de métier, de recourir au temps partiel—, sont susceptibles d'avoir une influence sur leur retraite future.

⁸ Il y a près du tiers des retraités actuels qui sont « polypensionnés ».

⁹ Dans certains lieux, des organismes se coordonnent pour améliorer leur service aux assurés.

3.5 - L'amélioration de l'information des assurés est un atout au service de la réforme des retraites.

La mauvaise connaissance par les assurés de leurs droits, si elle peut, a priori, être perçue comme un atout pour le réformateur, est, en réalité, un obstacle au principe et au succès d'une réforme dès lors qu'elle contribue à exacerber l'incertitude et l'inquiétude des assurés, et à fausser les comparaisons que chacun fait avec les avantages des autres.

En outre, une réforme qui viserait à introduire une plus grande liberté de choix, notamment s'agissant de l'âge de la retraite, nécessiterait, pour être efficace, c'est-à-dire pour que les assurés conduisent librement leur retrait d'activité, qu'ils aient une connaissance précise, régulière et complète de leurs droits à pension.

Ces observations sont renforcées par l'analyse des réformes des retraites entreprises à l'étranger. L'information des assurés y a occupé une place prépondérante, à la fois dans un but d'explication de la réforme et de réponse aux inquiétudes et dans un objectif de réforme « donnant-donnant », passant, aussi, par l'amélioration des garanties offertes aux assurés.

On ne citera que trois exemples, qui illustrent la diversité des solutions retenues, lesquelles sont étroitement dépendantes des architectures des systèmes de retraite :

- **en Suède**, l'information a été non seulement un moyen mais un objectif des réformes qui ont abouti à la création de comptes individuels notionnels de retraite. Ces comptes permettent aux assurés de connaître en temps réel leur effort contributif ; leur capital financier ne peut en revanche être apprécié, puisque que le capital virtuel accumulé ne sera converti en rente qu'à la retraite en prenant notamment en compte l'espérance de vie.
- **en Allemagne**, il est prévu qu'à compter de 2004, tout salarié âgé de plus de 27 ans recevra à une fréquence annuelle des informations sur ses droits acquis, communiquées par le régime de retraite de base. Cette politique d'information sera assez lourde en termes de frais généraux, puisqu'on estime qu'elle nécessitera l'envoi de 80 000 lettres par jour.
- **au Royaume-Uni**, tout assuré peut faire procéder, à tout âge, à une évaluation de sa future pension d'Etat, fondée sur des hypothèses de versement des cotisations de retraite ou d'absence de cotisation, jusqu'à l'âge de départ en retraite, par l'agence des pensions de Newcastle-sur-Tyne, qui dépend du ministère de la sécurité sociale. Un formulaire peut être retiré à cette fin auprès des centres de sécurité sociale ou des bureaux de poste.

Il y a donc une pluralité de considérations, tant de principe, que pragmatiques, qui plaident en faveur du développement du droit à l'information des assurés. Reste à tracer les pistes d'une telle amélioration...

IV. LES SCENARII ENVISAGEABLES POUR AMELIORER LE DROIT A L'INFORMATION DES ASSURES SUR LEUR RETRAITE.

L'amélioration de l'information des assurés est un objectif qui présente le mérite d'être consensuel. Il n'en reste pas moins que les aménagements qui peuvent être envisagés sont confrontés non seulement aux mêmes difficultés que celles qui pèsent sur toute réforme des retraites –diversité des régimes, choc de 2006 pour les caisses qui feront concomitamment face à des départs massifs à la retraite de leurs agents et à des demandes accrues de liquidation- mais aussi à des complications qui leur sont propres. L'information est, en effet, indéniablement, une composante du « pouvoir » de toute organisation.

Cette note se borne à identifier quelques pistes d'amélioration, qui ne prétendent, en aucun cas, être exhaustives. Leur présentation est sommaire, car l'opportunité, la faisabilité et les modalités pratiques de l'amélioration du droit à l'information des assurés feront l'objet de travaux ultérieurs du Conseil d'orientation des retraites.

La ligne directrice de ces propositions est la suivante : si le droit à l'information est un droit individuel, cela ne signifie pas que l'assuré n'ait pas un rôle à jouer dans sa propre information. A ce titre, certaines informations peuvent être considérées comme lui étant dues, d'autres, en revanche, ne sauraient lui être délivrées que s'il en fait la demande. Il n'y a, en effet, pas un, mais des besoins des assurés en matière de retraite, qui appellent des réponses différenciées.

C'est pourquoi, deux axes de réforme de l'information des assurés peuvent être distingués, selon que l'information est adressée systématiquement à l'assuré ou selon que l'information répond à une demande expresse de l'assuré.

4.1 - L'amélioration de « l'information de droit » :

L'amélioration de « l'information de droit » pourrait emprunter deux voies :

- **renseigner les assurés plus régulièrement sur leurs droits acquis ;**
- **leur délivrer une information approfondie à certaines étapes clés de leur vie professionnelle.**

4.1.1. Permettre aux assurés de disposer, au moins tous les cinq ans, des informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent.

Cet objectif, d'ores et déjà prescrit par l'article L. 161-17 du code de sécurité sociale pour les régimes de base de la sécurité sociale, n'est aujourd'hui pas satisfait ; la jurisprudence libérale de la Cour de Cassation n'y a d'ailleurs pas contribué. Il constitue pourtant le socle minimum de l'information que les assurés sont en droit d'attendre des caisses et des organismes de retraite. Il importe donc que ce droit à une information quinquennale des assurés soit rendu effectif. Faut-il à cet effet que le législateur actualise et clarifie les exigences posées à l'article L. 161-17 ? Il semble qu'au minimum, l'objectif d'une information quinquennale devrait être repris et décliné dans les conventions d'objectif et de gestion conclues entre l'Etat et les caisses.

4.1.2. Instaurer des « clauses de rendez-vous ».

4.1.2.1. *Organiser une information systématique des assurés à certaines étapes de leur vie.*

Les assurés doivent pouvoir recevoir une information approfondie sur leurs droits à la retraite à certains moments clés de leur vie professionnelle ou personnelle (comme un divorce ou un veuvage). Il en va ainsi par exemple, lorsqu'ils entrent dans un régime de retraite ou lorsqu'ils en sortent. On peut aussi se demander si lorsqu'ils atteignent certains âges- 35 ans, 50 ans- un bilan systématique de leur droits à la retraite ne pourrait pas leur être proposé. Il reviendrait ainsi à la loi de prévoir ces rendez-vous systématiques d'information entre les organismes de retraite et leur assurés, qui pourraient, au minimum, prendre la forme d'un courrier.

Il serait, à ce titre, possible de s'inspirer des dispositions de l'article L. 914-2 du code de la sécurité sociale. Ces dispositions ont été introduites par l'article 58-IV de la loi du 17 janvier 2002 qui transpose en droit interne les règles de protection des droits à pension complémentaire en matière d'invalidité, de retraite et en cas de décès, fixées par la directive du Conseil de la CE du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ou dans un Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen. Elles prévoient que «lorsque le salarié quitte l'entreprise avant d'avoir fait liquider ses droits à la retraite, lesdits organismes, institutions ou entreprises lui adressent, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle les cotisations ne sont plus versées, une note d'information sur ses droits mentionnant notamment les modalités et conditions selon lesquelles il en obtiendra la liquidation et, lorsque le contrat ou le règlement du régime le prévoit, les conditions et délais de leur transfert à un autre régime ».

4.1.2.2. *Proposer à tout fonctionnaire titularisé dans la fonction publique de faire le point sur ses droits acquis dans les autres régimes.*

Il pourrait être proposé à tout fonctionnaire entrant dans la fonction publique de procéder, avec le service retraite dont il dépend pour le calcul de ses droits, au bilan de ses droits acquis au titre d'autres régimes. Une telle mesure, qui ne paraît pas impraticable et qui semble, d'ailleurs, être déjà mise en œuvre dans certaines administrations, est de nature à améliorer l'information des fonctionnaires sur les modalités et les enjeux des rachats et à leur permettre d'accéder à une aide et à un conseil pour appréhender les différentes solutions qui s'offrent à eux. Elle pourrait résulter d'une disposition insérée dans le décret n° 80-792 du 2 octobre 1980.

4.2 - L'amélioration de l'information délivrée sur demande.

Les assurés formulent de plus en plus le besoin d'une information consolidée sur leurs droits à la retraite, notamment d'un point de vue prospectif. Actuellement, ils ne peuvent recourir à cet effet qu'à des prestataires privés. La recherche d'une amélioration de ce type d'information nécessite donc d'examiner deux scénarii, lesquels ne sont pas exclusifs (on peut notamment penser à des solutions mixtes): « la voie publique » et « la voie du marché ». Cette note, qui ne prend le parti d'aucun scénario, explore donc successivement les conditions propres à ces deux scénarii.

4.2.1. « La voie publique ».

Ce premier scénario reposerait sur le principe qu'il appartient aux organismes de retraite de répondre aux besoins d'information des assurés, et notamment de satisfaire leurs besoins d'informations complètes et prospectives, parce que la mission d'information est au cœur de leur mission de service public.

Plusieurs pistes institutionnelles peuvent alors être envisagées :

4.2.1.1. *Un système décentralisé dans lequel il appartiendrait à la dernière caisse, ou si cela lui est impossible, à une caisse avec laquelle elle aurait contracté, de répondre à la demande d'information sur les droits consolidés, acquis ou futurs, de l'assuré.*

Les caisses sont en effet autorisées, par l'article L. 115-2 du code de la sécurité sociale, à s'échanger des informations lorsque cela est nécessaire à l'appréciation des droits ou à l'exécution d'obligations entrant dans le fonctionnement du service public dont sont chargés ces organismes.

Ce système décentralisé, s'il présente le mérite de valoriser le savoir-faire de la caisse et de préserver la relation privilégiée de celle-ci avec l'assuré, n'est pas sans soulever quelques difficultés. Son bon fonctionnement suppose que les informations transmises par les caisses soient fiables et certifiées et qu'elles puissent être utilisées à bon escient (la CNAV estime ainsi qu'un technicien retraite du seul régime général doit se référer à près de 20 000 règles de droit).

4.2.1.2. *Un système centralisé, dans lequel l'assuré, pourrait obtenir une information exhaustive sur ses droits à la retraite, et, le cas échéant, une évaluation du montant de sa retraite future.*

- Institutionnellement, ce système centralisé pourrait prendre la forme d'un GIP ou d'un GIE, ce qui aurait le mérite d'associer et de faire participer tous les acteurs de la retraite. L'exemple du GIP « modernisation des déclarations sociales » est à ce titre intéressant. Il regroupe en effet 15 organismes nationaux ou fédérations du monde de la protection sociale afin de proposer aux entreprises d'effectuer par internet, leurs déclarations sociales aux organismes de protection sociale (ce portail est intitulé « net-entreprise »). On notera qu'il y a en son sein un comité des utilisateurs qui est consulté à tous les stades d'élaboration des services et peut saisir les instances du GIP de tout sujet.
- Pratiquement, ce système centralisé pourrait fonctionner *soit* à partir d'un fichier unique, *soit* à partir de « requêtes » adressées aux caisses et dont les résultats seraient assemblés. Quelle que soit l'option retenue, elle suppose que les informations destinées à être centralisées ou à être communiquées à l'issue de requêtes, soient harmonisées et certifiées.
- Première option : le portail. L'information pourrait être collectée auprès des caisses, au moyen de « requêtes » formulées à partir d'un « portail » unique, ce portail ayant ensuite en charge de les assembler et de les délivrer à l'assuré, l'accès au portail étant, par exemple, effectué par les agents des caisses, sur sollicitation des assurés. Ce « portail » pourrait, à terme, héberger des comptes individuels de retraite, consultables directement

par les assurés. Un tel schéma n'est pas irréaliste. Les URSSAF vont ainsi mettre en ligne en 2003 « le dossier du cotisant ». Le ministère des finances développe un « compte fiscal simplifié », disponible sur internet. En matière de retraite, il existe d'ores et déjà un site internet dénommé « espace retraite », qui est commun à l'ensemble des régimes de base et complémentaires, même s'il a pour seul objectif de présenter un panorama de la retraite et d'orienter les assurés et les retraités vers les organismes.

- Seconde option : le fichier. L'idée d'un fichier unique des assurés en matière de retraite suscite moins l'adhésion, pour une pluralité de motifs, bien compréhensibles. Au plan informatique, l'heure est d'ailleurs moins à la création de gigantesques fichiers, qu'à la mise en place « d'architectures web ». La constitution d'un fichier des carrières des personnes en activité, régulièrement mis à jour, présenterait toutefois de nombreux avantages : il faciliterait les opérations de liquidation des droits, il améliorerait l'information des futurs retraités, et générerait des économies de gestion. On soulignera en outre l'existence de précédents, dans des domaines voisins, ou à des échelles moindres :
 - Le RNIAM (répertoire national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie), créé par l'article L. 161-21 du code de la sécurité sociale, introduit par l'ordonnance du 24 avril 1996 qui est alimenté par les différents régimes d'assurance maladie, et dont la gestion a été confiée à la CNAV et à l'INSEE, et qui comprend l'état civil, le NIR (numéro de sécurité sociale) et des informations de rattachement à l'organisme servant les prestations d'assurance maladie.
 - Le projet de RNR (répertoire national des retraites), prévu à l'article L. 161-17-1¹⁰ du code de la sécurité sociale afin de permettre des extractions des fichiers aux fins d'études et d'analyses et de coordonner et contrôler des prestations servies. Son contenu pourrait être le suivant : identification du retraité, identification des régimes d'affiliation, nature et montant des avantages servis. Ce répertoire n'a pas encore été mis en œuvre. Cela suppose en effet que les partenaires, outre la fiabilisation déjà acquise des transmissions, progressent vers l'exhaustivité des informations délivrées concernant chaque assuré, que soit créé un accès direct de chaque partenaire à la base statistique anonyme associée au répertoire sous forme de serveur web équipé d'un contrôle d'accès et de prévoir un dispositif adapté compte tenu du volume du fichier.
 - Les fichiers gérés par la CNAV :

¹⁰ article L. 161-17-1 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, dispose que « En vue d'améliorer la connaissance statistique sur les effectifs de retraités et les montants des retraites et de faciliter la coordination entre les régimes de retraite en matière de service des prestations, il est créé un répertoire national des retraites et des pensions. A cette fin, les organismes gérant les régimes de retraite mentionnés au présent titre et au titre II du livre IX, les débiteurs d'avantages de vieillesse non contributifs ou d'avantages gérés au titre des articles L. 381-1 et L. 742-1 du présent code et les organismes gérant les régimes d'assurance invalidité communiquent à l'organisme chargé par décret de la gestion technique du répertoire, lors de la liquidation des avantages de retraite, les informations sur la nature et le montant des avantages servis, ainsi que les informations strictement nécessaires à l'identification des assurés et de leurs ayants droit, et à la détermination de leurs droits. Le numéro d'identification au répertoire national d'identification des personnes physiques est utilisé dans les traitements et les échanges d'informations nécessaires à l'application de ces dispositions par les organismes débiteurs des avantages mentionnés au deuxième alinéa du présent article. Le contenu et les modalités de gestion et d'utilisation de ce répertoire ainsi que les dispositions prévues pour assurer la sécurité des informations sont fixés par décret en Conseil d'Etat après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

- √ le SNGI (système national des identités), mis en place en 1995 (pour remplacer le fichier national et les fichiers régionaux qui existaient auparavant), situé à Tour, qui contient l'identité des salariés et des retraités (état civil, date de naissance) à partir du numéro de sécurité sociale (NIR), ce qui représente 90 900 000 personnes. Il a pour but de permettre l'identification d'un assuré à tout moment, en tout lieu, et de fournir une vue unique de l'identité de l'assuré.
- √ LE SNGC (système national de gestion de carrières), situé aussi sur le site informatique de Tours, qui détient les informations relatives à la carrière des salariés du régime général (montant des salaires perçus chaque année, trimestres cotisés ou assimilés gratuitement à des périodes de cotisations pour raison de maladie, service militaire, chômage...), afin de calculer leur retraite (c'est ainsi que leur relevé de carrière peut être édité à tout moment, car ce fichier est consultable en temps réel depuis chaque caisse régionale), mais également des périodes effectuées dans les autres régimes de base (MSA CANCAVA ORGANIC ainsi que dans certains régimes spéciaux (SNCF, EDF, GDF, CNRACL, mines). Cependant la transmission des périodes effectuées dans d'autres régimes de base est tardive, variable selon les organismes et non exhaustive.

4.2.2. La voie « du marché »

Ce second scénario reposerait sur l'idée qu'il convient, **non de freiner, mais de mieux encadrer, la production d'informations, en matière de droits individuels à la retraite, par les prestataires privés, laquelle existe d'ores et déjà**. Cette voie du marché, qui part ainsi de l'existant, paraît *a priori* plus simple; elle soulève toutefois non seulement les mêmes difficultés que celles posées par la « voie publique » (notamment la certification des informations collectées, puis délivrées), mais aussi des problèmes qui lui sont propres, notamment en termes juridiques : droit, ou pas, d'accès aux fichiers individuels, séparation des activités d'information des assurés sur leurs droits à la retraite et de celles de vente des produits de retraite surcomplémentaire, etc.

Les intervenants sur ce marché, désireux d'une telle régulation, formulent des propositions.

« La Mondiale » plaide ainsi en faveur de la création d'un « service national d'estimation des retraites », qui aurait pour mission de :

- développer un progiciel de calcul et d'estimation des retraites,
- de fixer les paramètres de calcul et de les actualiser régulièrement ;
- de sélectionner les entreprises intéressées qui, en contrepartie d'un cahier des charges, réaliseraient les reconstitutions de carrière et les simulations, en ayant, à cet effet, l'autorisation d'accéder aux fichiers des caisses et organismes de retraite.

« France-retraite » propose, quant à elle, trois types de mesures :

- interdire la production d'informations sur les retraites par les prestataires privés dès lors qu'ils commercialisent également des produits de retraite complémentaire ;
- labelliser les prestataires privés mettant en œuvre des bonnes pratiques ;
- définir réglementairement, comme cela est fait pour les calculs actuariels, les hypothèses à retenir pour les estimations de retraite (inflation, croissance des salaires réels, plafond de la sécurité sociale, salaires de référence, valeur du point ou évolution des barèmes, etc.),
- confier à un organisme public le soin de fixer chaque année les hypothèses à retenir pour les estimations de retraite

En tout état de cause, le scénario « du marché » suppose, au préalable, que le code de la sécurité sociale soit réformé afin de permettre l'activité d'intermédiaire entre la sécurité sociale et les assurés.

Il impose aussi d'étudier les différentes formes d'encadrement envisageables.

On pourrait songer par exemple à des procédures d'agrément, d'accréditation, ou encore de certification.

L'agrément (sur le modèle de ce qui existe pour de nombreuses professions réglementées) et l'accréditation (qui est une évaluation indépendante, mise en place par exemple pour les hôpitaux publics et privés) sont des procédures d'encadrement étatique.

La certification est en revanche une démarche purement individuelle de l'entreprise pour formaliser et valider des procédures visant à mieux satisfaire les exigences internes et externes. La certification est prévue dans le code de la consommation dont l'article L. 115-27 prévoit que « constitue une certification de produit ou de service soumise aux dispositions de la présente section l'activité par laquelle un organisme, distinct du fabricant, de l'importateur, du vendeur ou du prestataire, atteste, à la demande de celui-ci effectuée à des fins commerciales ou non commerciales, qu'un produit ou un service est conforme à des caractéristiques décrites dans un référentiel et faisant l'objet de contrôles./ Le référentiel est un document technique définissant les caractéristiques que doit présenter un produit ou un service et les modalités du contrôle de la conformité du produit ou du service à ces caractéristiques ». L'article R. 115-8 du code de la consommation prévoit que « Les référentiels doivent, dans les conditions indiquées au 3^e de l'article R. 115-2, être élaborés et validés en concertation avec des représentants des diverses parties intéressées, et notamment les associations ou organismes représentatifs des professionnels, les associations ou organismes représentatifs des consommateurs et des utilisateurs, ainsi que les administrations concernées./Lorsqu'il s'agit de documents élaborés unilatéralement, ils doivent au moins être validés par les représentants des diverses parties intéressées précitées. »

* *

*

CONCLUSION

On ajoutera, en guise de conclusion, un argument supplémentaire, plaidant en faveur de l'amélioration de l'information des assurés sur leurs droits à pension. Les services des caisses et des organismes de retraite risquant d'être submergés, par suite de la réforme des retraites, de demandes spontanées d'informations sur les droits individuels à pension, il importe de prévenir cette situation, en plaçant le droit à l'information des assurés au cœur de la réforme.

ANNEXE 1

Liste des personnes rencontrées par Maud VIALETTES et/ou Gérard GARNIER en vue de l'élaboration de cette note

Sur le régime français de retraite :

☐ Tutelle, caisses et organismes de retraite :

- AGIRC, Mmes Lance, Favre
- ARRCO, MM. Boisset et Chaperon
- CANCAVA, Mmes C. Lavergne et Destain
- CARMF, Mme N. Zinck
- CAVAMAC, Mme Martella
- Club des régimes spéciaux, M. J. Charmois
- CNAV, Mmes A Rosès, E Humbert-Bottin, MM P. Hermange, JF Causse
- CNAVPL, M. JP. Roger
- DSS, sous-direction des retraites, M. Le Morvan
- IRCANTEC, M JPh Tresarrieu
- MSA, M. D. Winock
- ORGANIC, MM. M. Clerc et C. Moreau
- Service des pensions, MM Pays, Billard, Le Mouellic
- CNRACL, M L. Quétier

☐ Prestataires privés intervenant sur le marché de l'information des assurés sur leurs droits à la retraite :

- La Mondiale, M. P. Peugeot
- E.O.R. (Expertises et Optimisation des Retraites), M Chauffeté
- Retraite Assistance, M Renardier
- France-Retraite, M. Y. Laurent
- HARVEST, M. K. Hilaly
- ADIPR, M. Hottin
- Cardif

❑ **Associations de retraités :**

- UFR, M. J. Bourée

Sur les régimes étrangers de retraite :

- Ambassade des Pays-Bas, Me Alida Van Ee
- M. Vernière, CDC

ANNEXE 2

Eléments bibliographiques principaux

- ❑ Conseil d’Orientation des retraites, « retraites : renouveler le contrat social entre les générations, orientations et débats », premier rapport du COR, 2001, la documentation française ;
- ❑ Cour des comptes, rapports annuels sur l’exécution de la loi de financement de la sécurité sociale (notamment 1999 et 2000) ;
- ❑ Fabrice Bocquillon, Sur l’étendue de l’obligation d’information mise à la charge des organismes de sécurité sociale, Revue de droit sanitaire et social, janvier-mars 2000 ;
- ❑ Guy Braibant, Données personnelles et société de l’information, transposition en droit français de la directive n°95/46, rapport au premier ministre, la documentation française, 1998,
- ❑ IGAS, Rapport annuel 2001 de l’IGAS, les institutions sociales face aux usagers, la documentation française, 2002 ;
- ❑ Laurence Lautrette, avocat à la Cour, Le droit de la retraite en France, QSJ n°3469, Puf , 1999
- ❑ Mmes Amson et Bast-Théron , IGAS, Rapport sur le passage à la retraite de l’usager du régime général de l’ARRCO et de l’AGIRC, mai 2001,
- ❑ Patrick Peugeot, La mondiale, Devoir de cotiser, droit de savoir, cahier n°1 de La Mondiale, juin 2001 ;
- ❑ Patrick Peugeot/ A Cahagne/ J. Algarron, La Mondiale, Propositions sur la mise en place et le fonctionnement du service national d’estimation des retraites (SNER), novembre 2002 ;
- ❑ Pierre Triche, Jean-Paul Faugère, Patrice Flichy, Administration électronique et protection des données personnelles, livre blanc, rapport au ministre de la fonction publique et de la réforme de l’Etat, Documentation française, 2002
- ❑ Revue Regards du CNESS n°22, juillet 2002 ;
- ❑ Sites internet des caisses, organismes de retraite, entreprises.