

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 13 novembre 2003

"Réforme du système de retraite au Royaume-Uni et aux Etats-Unis"

"Droit à l'information des assurés"

Document n°12

Réflexions sur les résultats de l'enquête Ipsos Note du Secrétariat général

L'information des assurés sur leurs droits individuels à pension constitue l'un des éléments majeurs du contrat entre les générations qui fonde le système de retraite français. Les assurés sont destinataires d'une quantité croissante d'informations sur les retraites et dans un certain nombre de cas, sur leurs droits personnels à pension. Toutefois, cette information n'est pas toujours aisément accessible, complète et fiable.

L'amélioration de cette information était une des orientations proposées par le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites ; elle fait partie des orientations gouvernementales dont la mise en œuvre est prévue dans le cadre de la réforme des retraites.

Le Conseil d'orientation des retraites a inscrit ce thème à son programme de travail de 2003. Le Secrétariat général du Conseil a, en conséquence, mis en place un groupe technique de travail sur ce sujet réunissant notamment des membres de l'administration et des caisses de retraite. Ce groupe présidé par MM. Palach, Inspecteur général des affaires sociales, et Peyroux, inspecteur général de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche, a élaboré un rapport sur le droit à l'information des assurés discuté au Conseil le 11 septembre 2003.

Le Secrétariat général a, par ailleurs, confié à la société Ipsos le soin de mener une enquête sur les attentes des assurés en matière d'information sur leurs droits à retraite, dont les résultats sont aujourd'hui disponibles. Ils apportent d'utiles éclairages, complémentaires des travaux déjà menés.

Les objectifs de l'enquête menée par Ipsos

Il s'agissait d'une enquête qualitative visant à analyser les attentes des assurés et les éventuelles difficultés rencontrées en fonction de l'âge et de la position socioprofessionnelle des individus (début, fin, milieu de carrière), du type d'activité exercé (secteur privé ou fonction publique) et du déroulement de leur carrière professionnelle (linéaire ou accidenté).

L'enquête portait sur l'information individuelle. Elle devait détailler :

- le degré actuel des connaissances et les difficultés éventuellement rencontrées ;
- la nature des informations leur paraissant utiles (générales, sur les droits acquis, sur les conséquences possibles de tels ou tels décisions ou événements subis) ;
- le mode d'information approprié (systématique, à la demande) ;

- le support d'information et la nature de l'interlocuteur.

Enfin, elle devait fournir des indications sur la hiérarchie des attentes et des besoins en fonction de la situation des assurés.

Les enseignements sur le degré de connaissance des assurés

On constate, tout d'abord, des connaissances réelles sur un certain nombre de notions fondamentales ainsi qu'une représentation assez exacte des mécanismes qui animent le système d'assurance vieillesse. Cette maîtrise constitue un acquis solide sur lequel s'appuyer. Dans le même temps, des éléments précis de compréhension du mode de calcul des droits font assez généralement défaut chez la plupart des personnes interrogées. Ces lacunes doivent être prises en compte pour conduire de façon pertinente une démarche d'information.

Une compréhension générale du système sur laquelle il est possible de s'appuyer

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

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

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

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

Ces connaissances d'ensemble sont loin d'être négligeables. Elles constituent un point de départ pour une *information générale sur le système lui-même et sur sa logique de fonctionnement* qui, comme l'a suggéré le Conseil et comme l'enquête le confirme *doit impérativement accompagner l'information délivrée aux assurés sur leurs droits individuels*. Ceci se justifie d'autant plus que l'on s'engage dans un processus d'adaptation progressif.

Des lacunes dans la connaissance du mode de calcul des droits qui doivent être prises en compte

On constate une grande méconnaissance du mode de calcul des droits à pension. Les personnes interrogées savent que comptent pour la retraite la durée d'assurance et la rémunération ou les cotisations. Mais des termes essentiels ne sont pas compris.

Le « taux plein¹ » est fréquemment confondu avec un « maximum » qui correspondrait à une carrière complète. Il est généralement ignoré que ce taux plein est systématiquement accordé à 65 ans, quelle que soit la carrière accomplie par l'assuré.

Les mécanismes de décote (qui existent déjà) et de surcote (prévus à l'avenir) ne sont que très peu appréhendés, compte tenu d'une très grande focalisation des intéressés sur l'âge, entendu comme celui où on aura le taux plein, c'est-à-dire « fait le plein » de ses droits.

Le mode de calcul des trimestres n'est pas connu et confondu généralement avec un décompte calendaire : si un certain nombre de femmes savent qu'elles auront des majorations de durée d'assurance pour enfant, peu savent de combien d'années et quelle en sera l'incidence sur leurs droits. La façon dont comptent les périodes de chômage, de maladie... est ignorée.

Le mode de calcul des points servis par les régimes complémentaires et la façon dont ils se cumulent ne sont pas davantage connus et encore moins leur articulation avec les droits acquis dans les régimes de base.

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

Les règles de réversion sont, pour l'essentiel, découvertes au moment du veuvage.

Toutes ces lacunes doivent absolument être prises en compte pour assurer dans de bonnes conditions l'information des assurés sur leurs droits individuels. Elles invalident les formules telles que celle soumise aux enquêtés : « Dès lors que vous remplirez les conditions pour bénéficier du taux plein, alors vos droits seront de... ». Elles peuvent suggérer d'*engager une réflexion sur l'adaptation de la terminologie utilisée par les régimes*. Au minimum, elles imposent de *très précisément l'explicitier*. Elles conduisent à *distinguer deux volets dans l'information générale à diffuser : un volet relatif au fonctionnement d'ensemble du système et un volet relatif à la mécanique de calcul des droits*.

Les enseignements sur les attentes des assurés

Les orientations du rapport remis au Conseil d'orientation des retraites sur le droit à l'information des assurés sont largement convergentes avec les résultats de l'enquête menée. Celle-ci permet cependant d'y apporter quelques correctifs et précisions.

La demande d'une information systématique et périodique

Les discussions conduites au sein des groupes enquêtés ont montré combien était apprécié l'envoi du « relevé de carrière » fait par le régime général.

Elles ont montré également que si les personnes interrogées étaient demandeuses d'une information systématique et régulière, celle-ci n'était susceptible d'être vraiment efficace que si elle était associée à une démarche active de l'assuré. Dans le cas contraire, l'information est simplement « archivée » par les intéressés sans qu'ils s'en emparent vraiment.

L'information paraît, en outre, d'autant plus utile qu'elle intervient assez tôt dans la carrière, puis de façon régulière. A cet égard, l'enquête permet de faire deux constats :

¹ 50% dans le régime général.

- Ce que font actuellement les caisses est généralement mal connu (possibilité d'obtenir un relevé de carrière à la CNAV par exemple).
- Le fait que dans la plupart des régimes (à l'exception des régimes non salariés), il ne soit possible d'obtenir des reconstitutions de droits et d'éventuelles projections qu'à partir de 58 ans, décourage les velléités de recherche d'information plus précoce.

Ceci confirme l'orientation du rapport du Conseil sur le droit à l'information des assurés, en faveur d'une information systématique et périodique avec cependant, la nécessité de privilégier les formules les plus propres à impliquer la personne informée. L'enquête distingue deux niveaux dans cette implication. Un premier niveau lié au droit de l'assuré de faire corriger ou compléter les informations le concernant. Un deuxième niveau lié à la fourniture d'une évaluation de ses droits susceptible d'orienter les comportements d'activité ou d'épargne.

Les cibles de l'information

Les attentes formulées le sont à peu près dans les mêmes termes par toutes les catégories interrogées, termes assez généraux.

L'idée de besoins d'information particuliers, liés à des événements professionnels ou familiaux, mise en avant par le rapport sur le droit à l'information, n'émerge donc du tout de l'enquête. Il est vrai que le nombre de personnes interrogées et le faible degré de leur information actuelle peut expliquer que cette question ne soit pas spontanément évoquée. C'est un point sans doute à creuser.

En revanche, l'enquête confirme les différences de besoins des assurés selon le moment de la vie où ils reçoivent de l'information. En début de carrière, l'attente est plus générale, souvent liée aux comportements d'épargne. En fin de carrière, elle est plus précise et liée aux comportements d'activité.

Par ailleurs, l'enquête attire utilement l'attention sur les différences très importantes d'attitude des individus vis-à-vis de l'information, allant du refus délibéré de savoir à une démarche de recherche active d'information. Elle montre que ces différences sont assez corrélées à l'âge, la génération et la catégorie socioprofessionnelle. Ce constat doit être pris en compte dans les stratégies mises en œuvre pour développer l'information des assurés.

La demande d'un interlocuteur unique

L'interlocuteur unique correspond à une attente forte des personnes interrogées, ce qui conforte la proposition du rapport sur le droit à l'information chargeant, en principe, la caisse dont relève en dernier lieu l'assuré² de synthétiser l'ensemble de ses droits dans les différents régimes auxquels il appartient ou il a appartenu.

Cette orientation ne dispense pas de la diffusion au titre de l'information générale d'un véritable « mode d'emploi » du système permettant de clarifier la représentation que se font les assurés des acteurs de la retraite et permettant à chacun de savoir ce qu'il peut demander et à qui le demander. L'image de complexité est à l'évidence un handicap à surmonter. En sens inverse, la qualité de service, attestée par les usagers ayant été en contact avec les caisses, constitue un atout. D'où l'intérêt, d'ailleurs, d'organiser des contacts systématiques et périodiques avec ces dernières.

² En lui laissant, le cas échéant, le choix de sa caisse de base ou complémentaire.

La demande d'une information synthétique portant aussi bien sur les droits déjà acquis que sur les droits futurs

Le document modèle annexé au rapport sur le droit à l'information a été soumis aux personnes enquêtées. Il correspond très largement à leurs attentes (voire au-delà !). *Il apparaît que si la partie rétrospective (relative à la carrière passée) intéresse, c'est surtout la partie comportant une évaluation de leurs droits futurs qui répond pleinement aux questions que les personnes se posent.*

L'enquête confirme, par ailleurs, les craintes formulées par les caisses de retraite de voir cette dernière information prise pour un engagement sur le montant futur de la retraite. Ceci souligne la nécessité de poursuivre la réflexion sur deux plans. Le premier plan est celui de l'information générale susceptible d'être associée à l'information sur les droits à retraite individuels. Elle doit permettre à chacun de comprendre les éléments susceptibles de modifier ses droits futurs sans pour autant introduire une incertitude supérieure à ce qu'elle sera réellement. Le second plan est celui de la présentation faite des estimations qui seront délivrées et des modalités de leur délivrance. Une seule estimation assortie de précautions ou plusieurs, en fonction de différentes hypothèses ? Une estimation tout au long de la carrière ou seulement à certains moments ? Une estimation réalisée par l'assuré lui-même ou un conseiller retraite ? Toutes questions qui doivent être approfondies.

* *
*

En conclusion, l'enquête menée par Ipsos conforte les principales orientations du rapport remis au Conseil d'orientation des retraites sur le droit à l'information des assurés. Elle apporte, en outre, de précieux éclairages sur les angles d'attaques possibles pour la mise en œuvre du droit à l'information ouvert par la loi.

Loin d'épuiser le sujet, ces résultats suggèrent donc des approfondissements à poursuivre dans le cadre du chantier engagé. Ils supposent que l'on affine encore la réflexion sur les supports et les formes que devra prendre l'information des assurés.