

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 janvier 2021 à 10h

« 1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du CSR

2. Le droit à l'information en matière de retraite : audition de Stéphane Bonnet, Directeur de l'Union Retraite »

Document n° 1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du CSR

2. Le droit à l'information en matière de retraite : audition de Stéphane Bonnet, Directeur de l'Union Retraite

1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du Comité de suivi des retraites

Au cours de sa séance plénière 28 janvier 2021, le COR auditionnera Monsieur Didier Blanchet, Président du Comité de suivi des retraites (CSR), suite à l'avis que ce comité a rendu en décembre dernier. Dans le cadre de la procédure de pilotage du système de retraite instaurée par la loi du 20 janvier 2014, le COR a souhaité auditionner chaque année¹ le président du CSR à la fois sur le dernier avis rendu par le comité et éventuellement sur les thèmes d'étude qu'il pourrait être utile d'approfondir dans le cadre du programme de travail du COR².

Le **document n° 2** constitue le septième avis annuel du CSR depuis juillet 2014, remis officiellement au Premier ministre le 21 décembre 2020 à la suite du septième rapport annuel du COR adopté le 26 novembre 2020³.

En effet, le rapport annuel du COR, ainsi que ses autres travaux et en particulier ceux de projections sur la situation financière des régimes de retraite, alimentent la réflexion du CSR, créé par l'article 4 de la loi du 20 janvier 2014, qui est chargé de remettre un avis annuel et public dont le contenu est fixé au II de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale. À travers cet avis, le CSR :

« 1° [Indique] *s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1. Il prend en compte les indicateurs de suivi mentionnés au 4° de l'article L. 114-2 et examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail, de la situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite et des dispositifs de départ en retraite anticipée ;*

2° [Analyse] *la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ;*

¹ Madame Yannick Moreau, présidente du CSR a déjà été auditionnée par le COR en séance plénière le 15 octobre 2014, le 23 septembre 2015, le 28 septembre 2016, le 20 septembre 2017 et le 26 septembre 2018, respectivement suite aux premier, deuxième, troisième, quatrième et cinquième avis du CSR. Monsieur Didier Blanchet, président du CSR depuis 2019, a été auditionné en séance plénière le 26 septembre 2019 suite au sixième avis du CSR. Compte tenu de la crise sanitaire de 2020 et de ses conséquences sur le calendrier de publication du rapport annuel du COR, le CSR a rendu son avis le 21 décembre 2020. L'audition du président du CSR a donc dû être programmée au mois de janvier 2021.

² L'audition renvoie ainsi au I de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale qui stipule : « *le Conseil d'orientation des retraites, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, le fonds mentionné à l'article L. 4162-17 du code du travail [le fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité] et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au comité les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au comité pour l'exercice de ses missions. Le comité de suivi des retraites fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.* ».

³ Septième rapport annuel du COR, [Évolutions et perspectives des retraites en France](#), novembre 2020.

3° [Analyse] *l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.* ».

Lorsqu'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de ses objectifs, le CSR énonce des recommandations, rendues publiques, qu'il « *adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'État chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires* » et dont il contrôle la prise en compte : en effet, il « *remet, au plus tard un an après avoir adressé [ces] recommandations (...), un avis public relatif à leur suivi* ». Le Gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, doit présenter au Parlement les suites qu'il entend donner aux recommandations.

Cette dernière procédure, qui n'avait jusqu'ici pas été mise en œuvre en l'absence de recommandations du CSR dans ses trois premiers avis, l'a été pour la première fois à la suite du quatrième avis, même si le CSR apparaissait peu prescriptif dans ses recommandations, telles qu'elles ressortaient dans les conclusions générales de l'avis⁴.

Ce septième avis du CSR intervient dans un contexte particulier de crise sanitaire.

Ainsi, le comité rappelle qu'« [...] *il doit se prononcer sur l'attitude à adopter face à un choc dont les conséquences à court terme sont faciles à appréhender mais dont l'ampleur exacte et a fortiori les suites présentent une large part d'incertitude.* [...] ».

Cet avis a plutôt cherché à baliser les principes qui pourraient guider la stratégie de retour à l'équilibre des prochaines années, dans une démarche qui intégrerait aussi la problématique de l'harmonisation des droits et des outils de pilotage entre régimes, ce que cherchait à faire le projet de Système universel dont l'adoption a été suspendue par la survenue de la crise [...] ».

Le comité alerte donc sur la situation de déficit, mais avec un message à différencier selon l'horizon de décision.

« Pour ce qui est du déficit de l'année 2020, il est inéluctable, et il en sera encore sans doute de même en 2021. Le seul vrai choix sur la période est de le laisser se transformer en supplément de dette publique, ou de contenir ce supplément de dette par ponction dans les réserves. [...] Le comité signale cependant l'intérêt de conserver un matelas de réserves significatif : se dessaisir d'une fraction importante des réserves dans le contexte actuel de taux bas n'est pas opportun financièrement, a fortiori si on pense qu'elles pourraient servir à l'accompagnement de futures réformes ou ajustements du système ou aider à gérer d'autres

⁴ « *La révision des hypothèses démographiques de l'INSEE conduit, pour sa part, à dégrader à moyen terme (réduction du solde migratoire) et long terme (allongement de l'espérance de vie) le solde des régimes. Dans le scénario économique le plus favorable, le système tendrait toujours, mais dans un horizon plus lointain, vers l'équilibre financier. Il connaîtrait cependant des déficits durables en dessous d'un taux de croissance de la productivité de 1,5% et s'éloignerait significativement de son objectif de pérennité financière. Cette dépendance forte à la croissance est une caractéristique du système français.*

C'est pourquoi, le comité est conduit, en vertu des dispositions du décret du 20 juin 2014, à recommander au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires, afin de ramener le système sur une trajectoire d'équilibre. Cependant, le comité ne fait pas de recommandation précise sur le calendrier qui dépend de divers arbitrages qui reviennent au Gouvernement. »

chocs conjoncturels d'ampleur moins exceptionnelle. [...] Poser la question du niveau d'indexation des retraites en cours de service peut se justifier s'il apparaît que la crise aura conduit à améliorer plus que très ponctuellement le niveau de vie relatif des retraités par rapport à ce qu'aurait été son évolution sans crise. Compte tenu de son niveau moyen élevé, il n'est pas illégitime de mobiliser à nouveau ce paramètre, pour viser un partage parallèle des conséquences de la crise entre actifs et retraités. Mais ceci devrait dans ce cas se faire sans à-coups inutiles, et en limitant ses effets pour les retraités les moins favorisés.

Au-delà du court-terme, et en fonction des besoins qu'aura générés la trajectoire de sortie de crise, on pourra choisir d'activer les autres leviers, en priorité l'âge de liquidation, pour lequel une marge d'ajustement subsiste sans réduction de la durée espérée de la retraite, sauf évidemment si l'espérance de vie devait ralentir significativement, mais auquel cas la pression sur les ressources serait également moins forte, réduisant le besoin d'ajustement. Concernant cette action sur l'âge de liquidation, le problème est toutefois d'y parvenir sans rajouter à la complexité des règles d'accès au taux plein.

Concernant l'évolution des taux de remplacement, leur décrochement prévisionnel participe comme dans les projections précédentes à l'équilibrage du système, mais selon des modalités très hétérogènes entre public et privé : via la règle de 25 meilleures années revalorisées selon les prix dans le privé - avec un résultat fortement dépendant des hypothèses de croissance économique - et via la part des primes dans la rémunération dans le cas des fonctionnaires. Cette configuration n'est pas favorable à un pilotage bien contrôlé et homogène des taux de remplacement dans les deux secteurs. Il s'agit d'un bon exemple des problèmes auxquels visait à répondre la mise en place d'un régime universel et qui continuent à appeler réponse ».

2. Le droit à l'information en matière de retraite : audition de Stéphane Bonnet, Directeur de l'Union Retraite

La seconde partie de cette séance fait le point sur les relations entre les assurés et leurs régimes de retraite, y compris dans le cadre des missions confiées au GIP Union Retraite. Elle s'inscrit dans le prolongement des séances du COR consacrées au droit à l'information en matière de retraite en juin 2005, avril 2008, novembre 2010, mars 2012, mai 2013 et juillet 2016.

Le **document n° 3** présente un bilan des activités de l'Union retraite, rappelant notamment que plusieurs services clés ont été mis en place ces deux dernières années, marquant la montée en charge de l'inter-régimes dans le domaine retraite. Ainsi, une demande de retraite tous régimes confondus est désormais disponible en ligne, le contrôle du non décès de l'assuré a été mutualisé pour les retraités résidant à l'étranger, une application mobile proposant aux assurés un accès à leurs informations retraite quels que soient les régimes auxquels ils ont cotisé a été créée, et la demande de pension de réversion a été entièrement dématérialisée.

L'information dont disposent les assurés est essentielle pour leur permettre de prendre des décisions de départ adaptées quant à leur date de départ à la retraite et au montant de pension qu'ils percevront. Le **document n° 4** cherche ainsi à comprendre si l'information qui est actuellement délivrée répond bien à cette attente.

Les résultats des enquêtes disponibles font ressortir un constat paradoxal : les individus répondent correctement à des incitations qu'ils connaissent mal⁵.

Le premier constat est que selon les enquêtes réalisées par le GIP Union Retraite postérieurement à l'envoi d'un document du droit à l'information les assurés se sentent moyennement informés quant à leurs droits à la retraite. D'une part, la note moyenne sur une échelle allant de 1 (très mal informé) à 10 (très bien informé) quant au niveau ressenti d'information sur leur retraite future était de 5 en 2018. D'autre part, même si les destinataires d'une EIG déclarent que les calculs relatifs à l'estimation de leur future pension sont clairs (73 % des destinataires d'une EIG en format mail et 60 % des destinataires d'une EIG en format papier), ils sont presque autant à déclarer qu'ils ne les comprennent pas (respectivement 59 % et 58 %).

Le deuxième constat est que l'information délivrée n'inciterait pas réellement à modifier leur comportement en la matière. Ainsi, seuls 22 % des retraités enquêtés déclarent avoir modifié la date prévue de leur départ à la retraite suite à la réception d'une EIG. À l'inverse, seuls 11 % des assurés, qui n'avaient pas encore envisagé de date de départ, disent que le document leur permet d'en envisager une. En outre, selon les données de l'enquête motivations de départ à la retraite réalisée en 2017 auprès des nouveaux retraités, les retraités qui déclarent se sentir très bien informés partent très majoritairement au taux plein, à l'instar des retraités se déclarant moins bien informés. Et une part non négligeable des retraités partis avec une décote ou une surcote ne savaient pas avant leur départ qu'ils en auraient une (respectivement 14 % et 13 %)

Au final, il apparaît que les connaissances effectives des assurés restent encore approximatives : s'ils connaissent relativement bien le fonctionnement global du système de retraite, ils sont moins nombreux à connaître leurs propres droits et les dispositifs concourant à leur laisser le libre choix de départ à la retraite, même une fois partis à la retraite. Cependant, cette connaissance approximative, notamment de leur distance au taux plein, peut être compensée par l'existence des bornes d'âge qui permettent aux personnes ayant de longues durées d'assurance de partir à taux plein dès l'âge d'ouverture des droits et aux personnes ayant des carrières courtes de partir à l'âge d'annulation de la décote.

La deuxième partie du dossier traite le sujet sous la forme d'un comparatif international. Le **document n° 5⁶** présente un panorama des dispositifs d'information sur les retraites à destination des assurés sociaux en Allemagne, en Belgique, au Canada, aux États-Unis, aux Pays Bas, au Royaume-Uni et en Suède.

À l'exception du Royaume-Uni où l'information est disponible sur demande ou en ligne, tous les pays étudiés procèdent à l'envoi annuel systématique d'un relevé de situation individuelle au regard de la retraite. Les publics visés sont en général tous les affiliés au(x) régime(s) public(s) de sécurité sociale (c'est-à-dire les personnes ayant versé au moins une cotisation au régime), avec des publics spécifiquement ciblés dans certains pays, notamment sur des critères d'âge. Dans ce dernier cas, l'information est plus étendue. Outre les informations sur la carrière passée (historique des rémunérations ou des cotisations selon les pays), les affiliés

⁵ Pour qualifier ces résultats contradictoires, certains économistes parlent d'une « énigme empirique majeure de la littérature sur les retraites » (Chan et Stevens, 1997, cités dans Benallah, 2013).

⁶ Ce document a déjà été présenté au Conseil à l'occasion de la [séance plénière du 21 mars 2019](#) consacrée aux comportements de départ à la retraite. Il n'a pas été mis à jour depuis à l'exception de l'annexe 2 qui a été ajoutée au dossier de cette séance.

plus âgés reçoivent des estimations de pension en fonction de l'âge de liquidation de leurs droits à la retraite.

Selon les modalités de calcul des pensions, les informations individuelles qui figurent dans les relevés communiqués aux assurés portent sur :

- les éléments de carrière (cotisations versées, rémunérations soumises à cotisations, rémunérations ouvrant droit à pension) ;
- le niveau anticipé de pension, selon l'âge de liquidation des droits à la retraite ;
- les autres droits (pensions d'invalidité, de réversion, ou prestations annexes).

Les relevés individuels contiennent en général une information factuelle, sans prescription normative affichée. La manière de formuler des informations factuelles n'est cependant pas neutre, comme le montre l'encadré 1 du **document n° 5**. Par ailleurs, quelques pays ont des prescriptions normatives explicites : c'est le cas de l'Allemagne qui incite les assurés à constituer une épargne retraite pour pallier la baisse anticipée des taux de remplacement du régime général obligatoire. C'est également le cas aux États-Unis, où l'information est présentée de manière à inciter les assurés à différer leur départ à la retraite.

La plupart des pays considérés évaluent leur dispositif d'information retraite, notamment pour s'assurer que les assurés ont bien connaissance de l'existence du dispositif d'information (Allemagne, Canada, États-Unis, Suède) et de son utilité (Canada, Suède) ; évaluer le degré de compréhension, par les assurés, des informations fournies (Suède) ou encore évaluer l'impact du dispositif d'information des assurés sur leur comportement (Canada).

Le **document n° 6** présente un comparatif européen en matière de droit à l'information et revient sur un projet visant à mettre en réseau les dispositifs nationaux. En effet, Aujourd'hui, 17 millions d'européens résident ou travaillent dans un autre État membre et 4 % de la population en âge de travailler de l'UE vit dans un autre pays de l'UE.

Afin d'améliorer son offre de service, le GIP suit donc les travaux menés à l'échelle européenne pour :

- offrir aux étrangers ayant cotisé en France un premier niveau d'information sur le système français ;
- rester attentif aux solutions techniques qui permettraient, dans le cadre du droit à l'information – de compléter les données relatives à la carrière connue en France par celles relatives aux périodes effectuées à l'étranger (ou *a minima* être en capacité de signaler à l'assuré l'existence de droits à l'étranger) ;
- et à long terme, d'intégrer les données en provenance de l'étranger dans les estimations relatives aux montants des pensions.

La dernière partie du dossier traite des évolutions du droit à l'information en matière de retraite. Le **document n° 7**⁷ présente un bilan de l'encadrement juridique du droit à l'information. Il montre notamment qu'avant la loi du 21 août 2003, et depuis une première loi remontant à 1975, les régimes n'étaient pas sans obligation de renseignement mais se cantonnaient aux informations détenues par chacun d'entre eux sans consolidation d'ensemble. La réforme des retraites de 2003 puis celle de 2010 ont consacré et étendu le champ du droit à l'information en matière de retraite.

⁷ Ce document est une actualisation du document n° 3 présenté lors de la [séance plénière du 6 juillet 2016](#) consacrée aux relations entre les assurés et leurs régimes de retraite.

La loi du 21 août 2003 a mis en place un groupement d'intérêt public (GIP) associant tous les organismes gestionnaires de régimes de retraite – le GIP Info Retraite – sur la base de pratiques en vigueur à l'étranger, en particulier en Suède, et suivant les préconisations du COR⁸. Suite à la loi du 20 janvier 2014, le GIP Union Retraite reprend entre autres les missions du GIP Info Retraite. Ce groupement inter-régimes produit depuis sa création, grâce à la collaboration de tous les régimes, des documents permettant à l'assuré d'avoir tous les cinq ans (mais aussi à sa demande) une vision de plus en plus précise sur sa retraite, que ce soit les âges de départ possibles ou le montant indicatif de la pension, au fur et à mesure qu'il s'en approche : informations aux primo-cotisants, relevés individuels de situation, éventuels entretiens d'information retraite, estimations indicatives globales, ou encore simulations plus libres de variantes de fin de carrière.

Dans le même temps, la jurisprudence des dix dernières années a encadré la responsabilité des caisses de retraite en la matière tant au regard de l'obligation générale d'information des assurés que de la qualité des informations individuelles qui leur sont transmises.

Le droit à l'information s'inscrit aujourd'hui dans une offre de services en ligne où le document devient le récapitulatif des démarches entreprises en ligne par l'assuré (simulation, demandes de relevés de carrière etc.) (**document n° 8**). Ainsi, le droit à l'information s'appuiera sur les possibilités offertes par le digital pour hiérarchiser l'information selon les attentes des usagers (un premier niveau d'information synthétique et clair, et des niveaux d'informations complémentaires disponibles à la demande). Par ailleurs, les campagnes courriers subsistent pour les personnes n'ayant pas de compte retraite ou souhaitant continuer de recevoir leurs documents en format papier.

⁸ Deuxième rapport du COR, [*Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information*](#), 2004.