

DOSSIER

1037

La régulation du prix
des médicaments

RDSS

Revue de droit sanitaire et social

PRINCIPES GÉNÉRAUX

1113

La pauvreté dans l'Union européenne :
définitions, indicateurs, stratégies

DROIT DE LA SANTÉ

1126

Protocole de Nagoya, accès aux pathogènes
et urgence sanitaire : la fin du monde d'avant ?

1137

Visiter, être visité : un droit
des malades et de leurs proches ?

1149

Sur le droit d'accès à des informations
médicales après le décès d'un patient

1155

La prise en charge des patients en psychiatrie
à l'épreuve de la crise de la Covid-19

PROTECTION SOCIALE

1165

Assistance éducative, mineur placé
et droit de visite médiatisé

1174

Le droit du citoyen à l'information sur sa retraite

1188

Pour une refonte de la procédure de reconnaissance
de l'incapacité sur le poste de travail

1200

Le recouvrement des indus afférents aux prestations de
l'assurance maladie et maternité. À propos de l'article
L. 133-4 du code de la sécurité sociale (1^{re} partie)

ref : 562006



DALLOZ

Les actions et prestations

Personnes âgées

Le droit du citoyen à l'information sur sa retraite : une amélioration inéluctable...

Elise Debiès

Directrice de l'Institut des hautes études de protection sociale (IHEPS)
et des relations internationales de l'EN3S

Le droit à l'information sur la retraite (DAI), créé en 2003, illustre la capacité des administrations à se coordonner pour gommer leur complexité aux yeux du public. Deux leviers sont à l'œuvre pour l'amélioration continue de ce service public, qui constitue autant de défis : la mutualisation des moyens informatiques et organisationnels ainsi que le renforcement des droits des individus sur leurs données. L'évolution vers une protection sociale plus fongible et transparente est inéluctable.

1174

Mots clés | DROIT A L'INFORMATION SUR LA RETRAITE – Réforme des retraites – Mutualisation – RGPU – Langage clair – RGPD – Données personnelles – Consentement – Droit d'accès – Droit de rectification – Gouvernance de l'information – Transparence – Confiance

Créé dès 2003, le droit à l'information (DAI) sur la retraite a réalisé le prodige de « gommer » la complexité du système de retraite français en offrant aux actifs une information unique, cohérente, régulière, sur leurs données de carrière connues des régimes de retraite auxquels ils cotisent ainsi que sur les montants de retraite auxquels ils peuvent aspirer.

Au fil des lois retraite de 2010, puis 2014, le DAI s'est enrichi pour créer un véritable service public multiforme, systématique dans sa version postale¹ et à la demande dans sa version électronique, avec une mise en œuvre du « tell us once »² qu'on a bien du mal à adopter dans d'autres domaines de l'administration électronique, et une illustration de la « portabilité des droits » inscrite

- (1) La satisfaction (et l'étonnement) des actifs qui reçoivent chez eux « sans avoir rien demandé », un récapitulatif complet de leur carrière (« même les jobs d'été ! »), ne se dément pas au fil des enquêtes de satisfaction du DAI.
- (2) « Dites-le-nous une fois ».

dans le Règlement général sur la protection des données³ (RGPD), qui n'est pas réservée au secteur privé.

Avec le projet de système universel de retraite en débat avant la crise sanitaire et économique qui a frappé le monde, les moyens à déployer pour informer le citoyen sur ses droits à retraite certes se simplifiaient encore : un seul compte personnel de carrière alimenté par les cotisations, les versements compensatoires et les bonifications, transformés en points selon la « valeur d'acquisition », points eux-mêmes transformés, le moment venu, en montant mensuel de pension selon la « valeur de service ».

L'avenir du DAI, poursuivant son évolution vers plus de mutualisation des moyens et des services, s'annonçait numérique et unique : finis les feuillets papier (propres à chacun des régimes) et relevés rectificatifs élaborés au terme d'une coordination complexe ! Place au compte personnel de carrière, au montant unique de retraite, à l'interlocuteur unique pour un meilleur accès à des droits existants⁴.

La réforme est aujourd'hui repoussée. Néanmoins, les outils juridiques, organisationnels, le système d'information, ne sont-ils pas déjà disponibles pour atteindre les objectifs de simplification poursuivis par le projet de réforme en matière d'information sur la retraite ? Nous verrons dans un premier temps comment le DAI a constitué à la fois une

innovation pour les personnes et, pour les régimes de retraite français, une voie inéluctable vers une certaine universalité⁵, largement basée sur les systèmes d'information.

Mais l'évolution du DAI est aussi impactée par deux autres corpus juridiques qui s'attachent aux données traitées par le droit à l'information : le premier concerne l'ouverture des données publiques (diffusion de l'ensemble des règles applicables, de la loi à la circulaire, publication des algorithmes des applications de simulation, etc.), le second s'applique aux données à caractère personnel (données d'identification, données de carrières qui comprennent de manière extensive les données familiales, etc.). Les individus ont des droits sur leurs données (accès et rectification en particulier) qui se trouvent renforcés par le Règlement général sur la protection des données (RGPD)⁶ et c'est à ces mêmes données qu'on applique les règles de droit et de gestion en vigueur pour déterminer des droits à la retraite (date de départ, montants) projetés ou acquis. C'est ainsi l'articulation de ces corpus juridiques que nous examinerons ensuite.

À partir de ce constat, nous nous placerons enfin dans une perspective de gouvernance de l'information : nous examinerons comment ces différentes règles peuvent constituer des leviers complémentaires pour faire émerger un droit à l'information sur la retraite concourant à la participation citoyenne pour l'élaboration des politiques publiques.

- (3) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avr. 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).
- (4) L'art. 12 du Projet de loi instituant un système universel de retraite, texte n° 368 (2019-2020) transmis au Sénat le 4 mars 2020, indique très simplement : « les assurés bénéficient gratuitement d'un droit à l'information, au conseil et à l'intervention sur leur retraite. Cette information doit être accessible aux personnes handicapées ».
- (5) V. M. Elbaum, L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux » (1^{re} partie), RDSS 2020. 548. En l'occurrence, le « système universel de retraite » projeté ne poursuit ni l'extension ni exactement l'harmonisation des droits retraite, mais le DAI a fortement contribué à en fluidifier la gestion.
- (6) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avr. 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

I - Avec le droit à l'information sur la retraite, un avant-goût d'universalité

Le DAI, instauré dès 2003⁷, a ouvert la voie au système de retraite universel, en rendant la protection sociale plus fongible.

A - La gouvernance des systèmes d'information au cœur de l'évolution du service, quelle que soit l'issue de la réforme

L'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale liste actuellement l'ensemble des services du DAI, à disposition du citoyen depuis son entrée dans la vie active jusqu'à sa retraite. Le relevé individuel de situation (Ris) et l'estimation indicative globale de son montant de retraite (EIG) en sont les « produits phare ».

Tous les cinq ans à partir de 35 ans, l'actif reçoit automatiquement un Ris, mis à jour chaque année et qui peut être consulté à tout moment. Ce Ris⁸ est composé d'un récapitulatif des droits à retraite qu'il s'est constitués, puis de feuillets détaillés par régime d'affiliation. Le volume de l'information ainsi fournie peut s'avérer conséquent : en 2019, un quart des actifs de 60 ans étaient affiliés à trois régimes (parmi les 35 régimes de retraite obligatoires), mais 1 % des actifs sont affiliés à 7 régimes ou plus⁹. Ce sont précisément ces « poly-affiliés » qui ont un besoin crucial d'information : début 2019, 33 % des personnes de 67 ans n'avaient liquidé qu'une partie de leurs droits à retraite¹⁰.

À partir de 55 ans, une EIG est également adressée à l'assuré. Le Ris s'y trouve complété par une estimation du montant de la future retraite, qui récapitule ceux de chaque pension de retraite de base et complémentaire dont l'assuré pourrait bénéficier (hors pensions dont il a déjà obtenu ou demandé la liquidation), pour plusieurs âges de départ, à partir de l'âge d'ouverture des droits.

Ces informations sur la retraite, qui étaient adressées au départ de manière systématique par voie postale aux générations visées par un calendrier d'envoi préétabli, l'ont été par la suite par un service public devenu numérique par défaut¹¹. Les envois systématiques sont aujourd'hui dépassés en volume par le service « à la demande », en particulier par voie électronique¹², qui permet à chacun de solliciter aux moments clés de sa vie active un relevé de situation inter-régimes à jour, quel que soit son âge. Les enfants mannequins, par exemple, cotisent et se constituent des droits à la retraite, accessibles grâce au Ris-e (électronique). Les différents simulateurs de montants de retraite proposés par l'Union Retraite (Marel, EVA et la traditionnelle EIG), sont en cours de fusion pour un service unique plus lisible de simulation.

Constituer ces documents relève de la prouesse technique, les données étant encore, jusqu'à la mise en œuvre complète du Répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) qui les centralisera dans une base de données unique,

(7) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(8) Transmis sous format pdf, sauf choix contraire de l'assuré, depuis 2017.

(9) Drees, Les retraités et les retraites édition 2019 (fiche 32).

(10) La Drees précise dans son rapport que les personnes qui ne liquident jamais leurs droits sont souvent celles qui ont validé de très courtes périodes en France ou effectué un très court passage dans un régime.

(11) CSS, art. D. 161-2-1-6 pour le Ris, CSS, art. D. 161-2-1-8 pour l'EIG.

(12) Le Ris-e (électronique) a été instauré dans son principe par la loi n° 2010-1330 du 9 nov. 2010 portant réforme des retraites.

collectées à la volée dans les systèmes d'information des régimes.

Grâce à la coordination de la collecte et de la restitution des données de carrière orchestrée par le Gip Info Retraite (devenu Union Retraite) entre les différents opérateurs, on arrive ainsi, sans empiéter sur la gouvernance et les prérogatives propres à chaque régime, à constituer, de manière pro-active ou à la demande des assurés¹³, des documents communs et uniques leur présentant leurs données de carrière de manière structurée, à partir d'un système d'information décentralisé qui respecte l'autonomie des régimes. En outre, quel que soit le portail sollicité, ce sont les mêmes données tous régimes qui seront restituées à l'assuré, en parfaite adéquation avec le droit à la portabilité instauré par le RGPD.

La difficulté pour des régimes de retraite, qui se retrouvent de plus en plus en « concurrence » entre eux avec l'approche du système universel, à s'approprier et s'impliquer dans un produit commun à l'ensemble de ces régimes, s'est notamment traduite par le fait que, pour certains d'entre eux, les relevés « mono-régime »¹⁴ perdurent. La Cnav, opérateur du RGCU et qui a fortement investi dans la complétude et l'ergonomie de son « relevé de carrière », pourrait progressivement continuer à l'enrichir des données présentes au RGCU et ainsi renforcer son positionnement auprès des « actifs » (et plus seulement des « retraités »), avec un droit à l'information des actifs qui pourrait prendre pleinement sa dimension car porté principalement par l'opérateur qui orchestre les données de carrière rassemblées dans le RGCU¹⁵.

B - Participation du citoyen et transparence du système : l'ambition intacte du droit à l'information

Pour un vrai service public d'information des actifs sur leur retraite, la fiabilité des données afférentes à leur carrière¹⁶ doit être améliorée et le système simplifié.

1 - Un « droit à l'intervention » renforcé ?

Restituer à l'actif au fil de l'eau ses données de carrière, c'est aussi potentiellement l'alerter sur des périodes erronées ou lacunaires, pour qu'il réagisse et puisse participer à la fiabilisation de sa carrière. Cette interaction facilite l'obtention d'estimations plus justes en période d'activité et une liquidation des droits plus ou moins « automatique » au moment du départ à la retraite. En soi, l'approche est d'autant plus justifiée qu'une carrière peut être très longue : intervenir immédiatement, avec la mémoire fraîche et la preuve de l'information à rectifier en main, est une garantie.

Mais inviter l'assuré, quel que soit son âge, à réagir sur les données de carrière disponibles, pour qu'il les complète ou les rectifie, sans avoir les moyens de prendre en compte ses réactions, c'est potentiellement générer des sentiments contraires à la confiance recherchée. Or pour les services de production des différentes caisses de retraite, cette prise en compte des informations rectificatives ou complémentaires est

(13) Depuis 2011 pour le Ris-e, 2016 pour l'EIG-e.

(14) Ainsi le « relevé de carrière » du régime général, proposé par la Cnav. La carrière y est présentée dans sa totalité, en 3 catégories de périodes : Activité régimes alignés (régime général, salariés agricoles, indépendants, pour tenir compte de la LURA (liquidation unique des régimes alignés), Activité autres régimes, Activités tous régimes.

(15) « Avec sa base retraite universelle, la Cnav veut s'adresser à toutes les générations », interview de Renaud Villard, Directeur de la Cnav, *Les Échos*, 16 juin 2020.

(16) Service public qui pourrait inclure des services spécifiques, opérés par les régimes ou des acteurs privés à partir des données de carrière fiabilisées, v. *infra*.

un défi, car les contraintes de gestion obligent encore les caisses à concentrer les efforts sur les actifs en fin de carrière, pour garantir le paiement de leur retraite, au détriment des plus jeunes. Le recentrage en cours de la stratégie de production du régime général sur la « carrière » permettra rapidement, avec des systèmes d'information (SI) plus sophistiqués et l'évolution des métiers au sein des régimes, d'opérer la transformation.

Cette nouvelle approche « carrière » repose en grande partie sur la contribution des actifs à sa fiabilisation : c'est tout le sens du « droit à l'intervention » créé par l'article 12 du projet de loi qui, s'appuyant sur le service en ligne créé par le même article, devrait permettre de simplifier la « co-production », à savoir la fourniture d'informations par l'assuré qui sont prises en compte pour les simulations, sous réserve qu'elles aient été justifiées¹⁷ et le cas échéant dûment contrôlées au moment de la transformation de ces droits virtuels en droits réels.

Les conditions de ce futur « droit à l'intervention » de l'assuré créé par l'avant-projet de loi retraite gagneront à être précisées dans les textes d'application si ces dispositions devaient perdurer, tant son recours tend à se développer pour permettre notamment la continuité de service des droits à retraite en ces temps actuels de crise : faute de pouvoir échanger les formulaires et justificatifs papier, des liquidations provisoires sont réalisées sur la base des déclarations fournies, charge aux services de traiter les justificatifs et d'opérer les régularisations correspondantes *a posteriori* le cas échéant. La question de savoir si ce « droit à l'intervention »

n'a vocation à s'exercer qu'au travers du service en ligne¹⁸ créé par le projet d'article 12 se pose (v. *infra*). De fait, il s'exerce aujourd'hui, sans en porter le nom, par tout moyen de communication électronique voire par téléphone. Il faudra prendre en compte le cas des personnes qui n'ont pas les moyens d'utiliser les services en ligne, tout en garantissant la sécurité de l'identification et des données traitées.

Il conviendra aussi de s'interroger sur l'étendue de la responsabilité demandée à l'assuré. Est-ce que la création d'un « droit à l'intervention » entrainera une « obligation d'intervenir ? » La difficulté, pour tirer pleinement profit du « droit à l'information », a notamment résidé dans le fait qu'on n'a pas réussi à « verrouiller » les tronçons de carrières validés par leur titulaire, pour ne plus y revenir par la suite. Cette limite juridique (qui correspond au droit légitime de compléter ses données de carrière jusqu'à la retraite) entretient le doute, jusqu'à la liquidation des droits, sur la fiabilité des informations collectées et conservées, qui sont vérifiées à plusieurs reprises. Un équilibre doit être trouvé entre la responsabilisation nécessaire de l'actif qui, pour devenir « acteur de sa future retraite », doit s'impliquer dans la fiabilisation de ses données de carrière, et la responsabilité des régimes chargés de la liquidation des droits.

Avec le droit à l'information sur la retraite, certes l'actif est informé sur la manière d'acquérir des droits à retraite, il peut vérifier que les données relatives à son déroulé de carrière connues de ses régimes de retraite sont correctes ; mais il ne s'agit pas d'instaurer un régime « contractuel » d'acquisition de droits futurs, basé sur le consente-

(17) La Cnav lance actuellement le service de justification par photo du bulletin de salaire prise par un smartphone, mais limité pour l'instant aux périodes de carrière cotisées au Régime général.

(18) La loi du 20 janv. 2014 a déjà précisé dans l'art. L. 161-17 du CSS, base légale actuelle du droit à l'information sur la retraite, que « l'assuré bénéficiaire d'un service en ligne lui donnant accès à tout moment à son relevé actualisé, l'informant sur les régimes dont il relève et lui permettant de réaliser certaines démarches administratives et d'échanger avec les régimes concernés des documents dématérialisés ».

ment de l'actif : la contextualisation de ces données, les règles qui leur seront appliquées pour, le moment venu, les convertir en droits, ne sont ni connues au moment où il validerait ces périodes, ni à sa main¹⁹.

2 - La lisibilité du système et l'information personnalisée sur les droits à retraite, à l'épreuve du potentiel changement du système de retraite

Le « système universel de retraite », du fait de sa simplicité une fois parvenu à maturité, devrait faciliter l'acquisition des droits et leur restitution à l'assuré. Les finalités principales du droit à l'information telle que décrites par le futur article L. 198-1 du code de la sécurité sociale introduit par le projet d'article 12 sont les mêmes qu'aujourd'hui : ce droit consiste en une information générale et personnalisée sur les droits à retraite tout au long de la carrière et la possibilité de disposer à tout moment d'une estimation du montant de retraite « en fonction de différents âges de départ et de différentes hypothèses d'évolution de carrière ».

Or, c'est constant au fil des enquêtes de satisfaction qui émaillent l'évolution du droit à l'information sur la retraite, l'actif se pose globalement trois questions en matière de retraite. « Combien ? » Difficile à estimer dans le système en gestation, car les droits générés seraient modulés par la valeur évolutive du point. « Quand ? » C'est toute la question. Le futur système tendrait à pousser l'actif à travailler plus longtemps, avec une dissociation de la question du report de l'âge légal, à ce stade identifiée comme

une règle paramétrique indépendante de la réforme systémique. Travailler plus longtemps n'est par ailleurs pas à l'ordre du jour alors que la crise frappe durement l'emploi. C'est sur le « Comment ? » que l'« universalité » du système, qui prévoit en outre un « interlocuteur unique », pourrait apporter plus de lisibilité et simplicité, si cette universalité parvient à se traduire concrètement.

Dans tous les cas, qu'en sera-t-il, en matière d'information sur les droits à retraite, de la transition d'un système à l'autre, qui va s'opérer sur un temps long ? L'actuel article L. 161-17 renvoie purement et simplement, dans le projet de loi, au futur article L. 198-1. Il faudra bien pourtant une information idoine pour tous les actifs qui se seront aussi ou exclusivement constitué des droits dans l'ancien système.

Le « droit au conseil », qui existe depuis 2010 avec l'entretien information retraite (EIR), a vocation à se développer, notamment pour répondre aux besoins d'information spécifiques liés à la transition d'un système à l'autre s'il y a lieu, grâce au temps dégagé par l'automatisation progressive du calcul des retraites (facilitée par la fiabilisation des données de carrières et par l'harmonisation des règles de calcul). Ce droit au conseil, qui pourra s'appuyer sur des outils en ligne (simulateurs, nouvelle application « Mon compte retraite » sur smartphone) mais fera la part belle à l'interaction humaine, constituera une véritable plus-value dans l'aide à la décision des actifs pour guider leurs choix de transition entre la vie active et la retraite (retraite progressive, cumul emploi-retraite). Ce droit pourra aussi constituer un levier d'amélioration des droits à retraite des femmes, l'un des objectifs affichés du

(19) Si une validation progressive et définitive des périodes n'est pas prévue à ce stade, il est en revanche mentionné, toujours au projet d'article 12, que la révision d'une retraite liquidée ne peut intervenir au-delà d'un délai de trois ans (deux ans dans la version déposée à l'AN) à compter de son attribution. Cette disposition sera à articuler avec les liquidations successives qui peuvent intervenir dans le cadre de la coordination internationale ainsi que, sous l'égide du projet de texte, en cas de cumul emploi-retraite.

projet de loi, en permettant par exemple d'évaluer l'impact d'un temps partiel, qui concerne plus souvent les femmes, sur l'acquisition de points retraite.

Le « compte personnel de carrière accessible par l'intermédiaire d'un service en ligne » qui devrait être créé par ordonnance dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, agrègera et complètera l'ensemble de ces services d'information sur la retraite, d'accès et de rectification des données de carrière, pour un meilleur contrôle de ses données par le citoyen. Il devra être articulé avec le compte personnel d'activité (CPA) qui agrège déjà trois comptes en ligne liés à la carrière : le compte personnel de formation (CPF), le compte professionnel de prévention de la pénibilité (C2P) et le compte d'engagement citoyen (CEC). Face à cette multiplicité de comptes en ligne, la vigilance s'impose quant au risque de fracture numérique. Au-delà de l'aspect purement numérique, l'individualisation des droits en « points »

sur des comptes personnels creuse, en plus, le fossé entre ceux qui sont suffisamment autonomes pour les gérer et les autres, chez qui ces comptes engendrent une aggravation du sentiment d'exclusion du système. Dans son avis du 23 janvier 2020 sur le projet de loi « instituant un système universel de retraite », le Conseil d'État rappelle le principe d'égal accès au service public, ainsi que l'alerte du Défenseur des droits dans son rapport de janvier 2019 sur la nécessité de « ne pas se limiter aux supports numériques pour délivrer les services publics ».

Les outils en ligne facilitent l'information et l'aide à la décision²⁰ mais l'intermédiation humaine, à plus forte raison en matière d'information sur la retraite, doit être organisée pour garantir des modes d'accès adaptés à cette information et pour que, loin de devenir une barrière, « l'informatique [soit] au service de chaque citoyen », comme l'y invite l'article 1^{er} de la loi Informatique et libertés.

II - Des contextes juridiques et organisationnels propres aux données publiques et personnelles renforçant le droit à l'information sur la retraite

L'information du public sur ses droits à retraite évolue aussi naturellement sous l'influence croisée des cadres juridiques et de gouvernance propres à la donnée, dont la valeur devient réalité pour le public et les organismes qui les gèrent.

A - L'impact des corpus juridiques propres à l'ouverture des données publiques et à la protection des données personnelles

Le droit à l'information sur la retraite fait l'objet d'un corpus juridique *ad hoc*, qui illustre parfaitement la jonction qui

(20) V. Igas (Rapport), Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de protection sociale : https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-033r-tome_1_rapport.pdf

s'opère, pour informer l'actif de manière satisfaisante sur les données afférentes à sa carrière et ses futurs droits à retraite, entre les données publiques et personnelles nécessaires à cette information. Le cadre juridique général qui s'applique aux données impacte en retour ce droit spécifique à l'information sur la retraite.

1 - Le décryptage des règles en « langage clair »

L'illustration réussie de l'ouverture des données publiques, c'est d'abord et avant tout celle des données juridiques, avec la création du portail Légifrance dès 1999⁽²¹⁾ et celle du service public de la diffusion du droit par l'internet créé en 2002⁽²²⁾. Les évolutions ont, depuis, été considérables, jusqu'à la mise en ligne de la jurisprudence qui pose cependant encore des difficultés⁽²³⁾, du fait des données personnelles qu'elle contient.

En matière de retraite également, les données personnelles représentent bien à la fois l'enjeu et la difficulté de la diffusion des données publiques. De grandes avancées ont été opérées dans l'information générale des actifs en matière de retraite, dont chaque choix ou évolution d'activité impacte les droits à retraite. Ainsi, dès le début de l'activité professionnelle (définie pour le DAI par la validation d'au moins deux trimestres pour la retraite), l'assuré reçoit un document

d'information générale. Ce document comporte notamment une présentation du système de retraite, des règles d'acquisition de droits à pension, de l'incidence de certains événements sur les droits à pension (temps partiel, chômage, expatriation, etc.), des possibilités de surcotisation. Ce document d'information générale, sans doute encore trop éloigné des préoccupations des jeunes actifs qui le reçoivent, rencontre assez peu d'écho. Les documents personnalisés du droit à l'information, Ris et EIG, proposent quant à eux une information générale plus ciblée, en vue de contextualiser l'information personnalisée qui leur est ensuite fournie. Cela passe tout d'abord par un décryptage du langage juridique en « langage clair ».

Ainsi, avant d'indiquer les « premiers montants qui intègrent le taux plein » (cases grisées dans l'EIG), il convient d'expliquer à l'assuré que le taux plein est « la date où votre retraite sera calculée sans décote ni surcote ». Est-il éclairé pour autant ? Sans doute pas complètement, mais il est périlleux d'en dire plus sans risquer d'induire l'assuré en erreur car le niveau de référence du taux plein peut différer selon les activités⁽²⁴⁾.

L'ouverture des données publiques, s'adaptant au contexte d'automatisation de la gestion et prise de décision administrative, couvre également aujourd'hui les algorithmes qui fondent une décision individuelle⁽²⁵⁾. Le droit à l'information

(21) Arrêté du 6 juill. 1999 relatif à la création du site internet Légifrance.

(22) Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet.

(23) Les décrets fixant les conditions de mise à la disposition du public à titre gratuit des jugements de premier ressort, d'appel ou de cassation, des ordres administratif et judiciaires, prévus par les art. 20 et 21 de la loi n° 2016-1321 du 7 oct. 2016 pour une République numérique, ne sont pas encore parus...

(24) Le site Service-public.fr donne une explication plus complète à la rubrique « Retraite du salarié : pension de retraite à taux plein » : « Vous pouvez bénéficier d'une pension de retraite de base à taux plein, versée par le régime général de la Sécurité sociale, sous conditions. Ce taux plein, fixé à 50 % de votre salaire annuel moyen, vous permet de ne pas subir de décote (vous n'aurez pas de minoration du montant). Pour cela, vous devez remplir une condition d'âge ou de durée d'assurance retraite (trimestres), qui varie selon votre année de naissance. Sinon, des dispositions spécifiques ouvrent également droit au taux plein ».

(25) L'art. 4 de la loi pour une république numérique introduit un art. L. 311-3-1 dans le code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit qu'« une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande ».

sur la retraite, qui n'emporte pas décision administrative²⁶, détaille pourtant les règles utilisées par le moteur de calcul du montant estimatif de retraite. Il est ainsi indiqué, dans la même EIG, que « l'estimation est établie en tenant compte d'une stabilité de vos revenus jusqu'au moment de votre départ à la retraite (et) des hypothèses d'évolution économique (salaire, prix) retenues par la loi de financement de la sécurité sociale et le Conseil d'Orientation des Retraites ». De la même façon, il est expliqué très clairement que les montants présentés dans les tableaux sont bruts, ainsi que les contributions et cotisations qu'il convient de déduire pour estimer les montants nets. Malgré cela, la confusion entre les montants bruts et nets de ces estimations sont fréquentes chez le public qui les reçoit.

2 - Les droits des personnes sur leurs données : un accélérateur du droit à l'information sur la retraite

L'ouverture des données est aussi à l'origine d'une création potentielle de valeur. Les régimes disposent aujourd'hui de données pseudonymisées très fines sur les carrières de leurs affiliés, dont l'exploitation permettrait de segmenter et représenter précisément les individus et leurs comportements, pour partager avec eux cette connaissance comparative et éventuellement *in fine* leur proposer des services adaptés à leurs caractéristiques et besoins. Ces données pourraient également alimenter des projets plus généraux d'amélioration de la qualité du service public, comme VoxUsagers²⁷.

En matière de DAI, l'exploitation poussée des données collectées par les régimes pourrait permettre des campagnes d'information sur les droits à retraite plus ciblées, par une segmentation des publics fragiles ou précaires, qui en ont le plus besoin. À l'autre extrémité de l'échelle sociale, on peut aussi imaginer la création de services privés complémentaires (placements, etc.), opérés à partir des données personnelles des actifs ouvertes à la réutilisation à d'autres fins que le service public du DAI, sur la base du consentement des personnes.

a) Le consentement, fondement possible du traitement de données de carrière pour une nouvelle finalité

Cette réutilisation des données de carrière pour une finalité différente de celles pour lesquelles elles ont été collectées, sur la base du consentement des personnes, est conforme au RGPD, sous réserve d'en respecter les conditions de mise en œuvre. Une telle réutilisation des données de carrière a de fait déjà été mise en œuvre avec l'accord de la Cnil pour proposer aux actifs volontaires et à leurs employeurs potentiels, un service de vérification de CV²⁸. Le dispositif présente la sécurité d'être activé sous la responsabilité d'un opérateur public.

Le DAI constitue le fondement de l'accès à ses données par l'actif dans le cadre du projet Vitae. Or le droit à l'information ne prévoit pas le partage à la source des données de carrière avec un employeur potentiel ou qui que ce soit. C'est la raison pour laquelle d'une part, juridiquement, un consentement libre et éclairé de l'assuré est exigé pour ce partage,

(26) Il est précisé dans l'EIG : « ce document est délivré en l'état de la réglementation et des informations détenues : il présente un caractère indicatif et provisoire ». Mais la Cour de cassation tend à affirmer le caractère contestable de cette information, lui donnant ainsi la nature de décision (Civ. 2^e, 11 oct. 2018, n° 17-25.956, RDSS 2018. 1111, obs. T. Tauran).

(27) <https://voxusagers.gouv.fr>

(28) Service « Vitae » proposé aux actifs par la Cnav sur le site de l'Assurance retraite.

dont il choisit le périmètre (données et destinataires) sous son entière responsabilité. D'autre part, techniquement, le service n'est pas conçu comme un accès aux données source par des tiers, mais comme la présentation d'une page statique créée à partir des choix de l'assuré. La qualité du consentement²⁹, fondement de ce nouveau traitement, de même que la capacité de l'assuré à le retirer à tout moment, sont ici essentiels.

Sous l'impulsion du RGPD, le consentement des personnes va permettre des réutilisations de leurs données dans la limite de la compatibilité des finalités et de la capacité à gérer la granularité et le retrait du consentement octroyé. Mais ce sont surtout les droits d'accès et de rectification, renforcés par le RGPD, qui vont de façon complémentaire constituer un accélérateur mais aussi un défi pour les organismes de retraite.

b) Les droits à l'information, d'accès et de rectification à la confluence de deux corpus juridiques

Le DAI opère certes une certaine synthèse entre les droits des personnes sur leurs données personnelles telles que traitées en vue de les informer sur leur retraite, et le droit *ad hoc* à l'information sur la retraite, qui va dans le projet de réforme actuel jusqu'à un « droit à l'intervention », mais dans des limites qu'il convient de préciser.

À ce titre, il est important de mentionner que les droits d'accès et de rectification ne portent que sur les données « afférentes à la carrière », les estimations de montant de retraite échappant pour leur part au droit de rectification : elles ne deviendront des données potentiellement « rectifiables » que dès lors

qu'elles seront devenues des droits, à savoir quand la retraite aura été liquidée, les plaçant en dehors du champ d'action du DAI qui ne concerne que les actifs.

■ **Le droit à l'information** : le droit à l'information issu du corpus « protection des données personnelles » est en tant que tel, en premier lieu, à différencier du droit à l'information sur la retraite. Le premier, prévu aux articles 12, 13 et 14 du RGPD, consiste à informer de manière précise les personnes du traitement de leurs données personnelles (lesquelles, par qui, pour quelles finalités, quelle durée), et couvre également l'information des personnes notamment sur leurs droits d'accès et de rectification ainsi que la manière de les exercer. Il est cependant important de ne pas noyer l'information cible (les données afférentes à la carrière, l'estimation du montant de retraite) dans l'information sur les traitements mis en œuvre pour leur restitution ; de fait actuellement, au titre des mentions « Informatique et libertés », les documents du DAI se limitent à informer des droits d'accès et de rectification, information essentielle et prioritaire qui peut être complétée par une information détaillée sur les traitements en tant que tels sur le site *info-retraite* par exemple.

■ **Le droit d'accès** : l'article R. 161-15 du code de la sécurité sociale établit très clairement la passerelle entre les deux corpus, DAI et Informatique et libertés : « les personnes bénéficiaires du droit à l'information exercent leurs droits d'accès et de rectification des données les concernant, prévus par les articles 39 et 40 [aujourd'hui les articles 49 et 50] de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, auprès de l'organisme ou du service en charge de la gestion du

(29) L'art. 4 11° du RGPD précise qu'il s'agit de « toute manifestation de volonté libre, spécifique, éclairé et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement ».

régime faisant l'objet de la demande d'accès ou de rectification ». Ce renvoi emporterait application des délais de réponse à l'exercice des droits d'accès et de rectification des données personnelles qui ont été limités à un mois³⁰ en application du RGPD.

La restitution des données afférentes à la carrière dans le cadre du DAI n'épuise pas le droit d'accès à ces données, de même qu'aux données dont le traitement a été nécessaire pour créer les documents du DAI et aux informations relatives à ces données (durée de conservation, etc.), dans la perspective plus large du droit d'accès défini par le RGPD comme « le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées ».

La Cnil propose ainsi un générateur de courrier pour demander à un organisme une copie en langage clair de l'ensemble des données qu'un organisme possède sur une personne. Dans cette approche, qui peut apparaître excessive, consistant à favoriser une demande indiscriminée de données, la Cnil est dans son rôle de préservation des droits des personnes sur leurs données, y compris en veillant à ce qu'une copie papier puisse être expressément demandée pour ne pas accentuer la fracture numérique. Y répondre strictement apparaît néanmoins chronophage et peu efficace : quel sens la personne peut-elle donner à une liste non hiérarchisée de données traitées par un organisme, chacune avec des finalités difficiles à décrypter ?

Une approche structurée devrait s'imposer, en lien avec le registre des traitements de données personnelles mis à disposition du public conformément au RGPD, ou en prévoyant que la mise à disposition des données personnelles dans les espaces numériques conçus à cet effet épuise l'exercice du droit d'accès à ces données, comme c'est déjà le cas pour les données publiques.

■ *Le droit de rectification* : les contours du droit de rectification tels que prévus par le DAI semblent parfaitement épouser ceux définis par le RGPD³¹. Mais c'est la caractéristique même du DAI, à savoir la coordination des régimes mise en œuvre pour fournir à l'actif une information unique et structurée sur sa carrière, qui entraîne des modalités et des suites spécifiques à l'exercice de ce droit de rectification, impactant des données à la main de différents régimes³². Ainsi une fois la rectification effectuée, la personne en est informée de même que l'organisme chargé, pour cette personne, de la mise à disposition des documents du DAI. Un document rectifié sera ainsi disponible au moment de la campagne d'information de l'année suivante.

La rectification des données d'identification, comme par exemple le nom de famille des femmes divorcées, représente un volume important des demandes de rectification, qui n'entrent pas directement dans le champ du DAI mais doivent néanmoins être traitées. La rectification des données de carrière, par exemple un montant de salaire annuel erroné figurant dans le Ris, peut

(30) Délais qui peuvent être exceptionnellement portés à 3 mois compte tenu de la complexité de la demande ou du nombre de demandes que l'organisme a reçues.

(31) Le droit de rectification prévu par l'art. 16 du RGPD prévoit bien aussi la possibilité de compléter des données, qui peut donner lieu à une « déclaration complémentaire » : « la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement, dans les meilleurs délais, la rectification des données à caractère personnel la concernant qui sont inexactes. Compte tenu des finalités du traitement, la personne concernée a le droit d'obtenir que les données à caractère personnel incomplètes soient complétées, y compris en fournissant une déclaration complémentaire ».

(32) L'art. R. 161-15 est ainsi complété : « la demande d'accès ou de rectification peut toutefois être adressée à l'organisme ou au service ayant envoyé ou remis l'information générale, les simulations, le relevé ou l'estimation ou ayant réalisé l'entretien, en indiquant le ou les régimes qu'elle vise. Celui-ci transmet la demande à chaque organisme ou service ayant en charge la gestion du ou des régimes visés et informe le demandeur de cette transmission ».

quant à elle être sollicitée tant au titre du DAI qu'au regard du RGPD. La priorité, pour les régimes, consiste à établir des procédures internes pour que toute demande de rectification, qu'elle parvienne au DPO (*data protection officer*, globalement bien identifié depuis l'avènement du RGPD) ou aux services de production, puisse être tracée et prise en compte dans les meilleurs délais³³.

L'article 5.1 du RGPD prévoit que « toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ». Chaque demande de rectification doit être examinée et un éventuel refus de lui réserver une suite doit être motivé. Mais autant on comprend la certaine urgence qu'il peut y avoir pour une femme à retrouver son nom de naissance après un divorce, autant la rectification d'un montant de salaire annuel erroné figurant dans un Ris, dont la finalité principale consiste, au titre de la retraite, à liquider correctement les droits le moment venu, ne présente pas en tant que tel³⁴ de caractère d'urgence. Si la rectification de la donnée correspond à une autre finalité principale recherchée par la personne concernée, elle devra la préciser pour que l'examen de la demande de rectification puisse s'effectuer « eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

Les processus de traitement des demandes de rectification destinées aux organismes de retraite devront inclure la situation des personnes qui n'ont pas les moyens d'utiliser les services en ligne. Dans le cas contraire, le « droit de rectification » prévu par l'article 16 du RGPD, qui peut s'exercer par voie postale dès lors

que la personne concernée s'est identifiée, risque d'être exercé par les assurés en lieu et place du futur « droit d'intervention » retraite, qu'ils n'auront pas forcément les moyens d'exercer en ligne, avec en retour des risques de gestion chaotique dans les délais contraints du RGPD.

B - Une vision complémentaire apportée par la « gouvernance de l'information », pour saisir l'ensemble des dimensions du droit à l'information

L'exercice délicat et réussi mené par le Gip Info Retraite, poursuivi sur cette partie de ses compétences par l'Union Retraite, a consisté, sans empiéter sur la gouvernance et les prérogatives propres à chaque régime, à coordonner la délivrance d'un service unique et commun en « front office » qui puisse être sollicité auprès de chaque régime mais dont les suites en « back office », qui découlent de ce service commun, restent à la main des régimes. Comment aller plus loin ?

1 - La traçabilité et la prise en compte d'une même information par différents acteurs

Au niveau du service commun, déjà les difficultés affleurent : les données de carrière sont une chose, l'information qu'on en déduit une autre, qui doit permettre une bonne compréhension des règles applicables aux données en termes de droits, sans préjuger des règles spé-

(33) A noter que dans l'état actuel de gestion différenciée des carrières par chacun des régimes, tous ne prennent pas le même engagement de complétude ou rectification des données de carrières figurant dans un Ris qui s'avérerait lacunaire ou erroné. Certains régimes précisent même dans le feuillet qui les concerne que « les éventuelles périodes manquantes dans les tableaux ci-dessus seront complétées au moment de votre départ en retraite ».

(34) « L'urgence » ne se situant pas dans la finalité principale et lointaine, à savoir la liquidation des droits mais dans la disponibilité des informations et preuves nécessaires à la rectification des données de carrière, qui pourraient constituer une sous-finalité immédiate.

cifiques qui s'appliqueront au moment de la liquidation de ces droits, ni générer une quelconque stigmatisation. Ainsi un « trou de carrière » peut lui être signalé, pour qu'il puisse le cas échéant fournir les bulletins de salaire qui permettront de compléter ces périodes lacunaires, mais les régimes de retraite auxquels il est affilié doivent-ils lui présenter, document après document, ce « passage à vide » qui a miné sa carrière et n'appelle pas de réaction de sa part ?

Il s'est agi de mettre en place une véritable gouvernance collégiale de l'information, dans une finalité précise : le droit à l'information sur la retraite tel que défini par le législateur. Cette gouvernance de l'information inclut le fait que les données contextualisées n'ont pas la même portée pour les régimes (d'où notamment l'importance des règles de priorité entre régimes pour la prise en compte de données : par exemple les enfants, générateurs de droits retraite auprès d'un seul régime, qu'il est difficile, en cas de poly-activité, d'anticiper pour informer l'assuré en amont de la liquidation). Cette gouvernance commune exclut encore à ce stade les règles de gestion propres aux régimes, comme par exemple la définition des pièces justificatives acceptées par les régimes pour prendre en compte une donnée, qui reste à leur main.

L'équilibre est fragile, la tentation d'unifier ces règles de gestion, dans les limites de la finalité du droit à l'information, forte. Cela d'autant plus que ces règles de gestion de preuve impactent la gestion du risque, pierre angulaire de l'organisation des régimes : comment admettre qu'une même donnée, validée auprès d'un régime conformément à ses règles de gestion, puisse être intégrée au processus métier d'un autre régime qui non seulement ne possède pas la preuve, mais n'applique pas les mêmes règles pour se la procurer ? C'est la limite interne du « *tell us once* » : nos organisations ne sont pas construites, en gestion, pour la confiance.

2 - Les limites du principe « *tell us once* » dans la gestion de la carrière et la liquidation des droits

L'impossible confiance entre administrations érode à juste titre la patience de l'assuré, qui doit prouver la même information et de manière différente auprès de ses différents régimes de retraite. Le « droit à l'intervention » prévu par le projet de réforme pourrait à terme répondre à cette gageure, dans la mesure notamment où il s'appliquerait un jour dans le cadre d'un système universel (bien qu'avec des droits passés encore morcelés pour de nombreuses années). Faute de réforme, un système d'information unique, le RGCU et ses multiples agrégats, qui obéit à son calendrier propre, saura-t-il embarquer aussi des règles de gestion unifiées, ou une confiance de principe entre les régimes ?

3 - La gouvernance de l'information dans le cadre de la coordination européenne et internationale

Les périodes d'activité à l'étranger peuvent être prises en compte dans le calcul de la retraite française en vertu de la coordination des droits de sécurité sociale (et de ce même principe de confiance) instaurée par les règlements européens de coordination et les conventions bilatérales de sécurité sociale, mais ne sont généralement « remontées » dans la carrière qu'au moment de la liquidation des droits. Ces périodes pourront également être signalées grâce au futur « droit à l'intervention » et ainsi prises en compte dans les simulations, qui s'avèrent aujourd'hui systématiquement fausses pour les actifs dont une partie de la carrière s'est déroulée à l'étranger. L'absence de ces informations dans nos bases de données implique même, dans certains cas, l'obligation, pour l'actif mobile en Europe en fin de carrière qui souhaite

connaître la date possible de son départ à la retraite au taux plein, de demander sa retraite. Cette demande déclenche, en matière de coordination, l'obligation pour l'institution de retraite étrangère d'adresser les périodes validées, alors que cette obligation n'existe pas dans le cadre d'une demande d'information.

L'impact d'une information fiable sur les droits réels est ici flagrant, mais l'obligation de réajuster en continu la portée de cette information l'est aussi : les données étrangères seront prises en compte pour la liquidation des droits à retraite en France dans la mesure où la législation en vigueur applicable à ces périodes dans le pays où elles ont été effectuées le prévoit, au moment de la demande de retraite. L'intérêt ne réside donc pas tant dans la centralisation de ces informations dans une base de données, que dans l'identification et l'interrogation en tant que de besoin des « administrations de référence » qui les valident, pour qu'elles puissent être le moment voulu valorisées par les administrations utilisatrices.

4 - L'ouverture et le partage des données publiques pour alimenter le débat démocratique sur l'avenir de la protection sociale

Faciliter l'accès à une information claire, compréhensible sur le système, les mécanismes d'acquisition de droits

et les montants auxquels on peut prétendre, n'est pas anodin : renforcer la transparence et le contrôle par le citoyen de ses données, c'est renforcer la confiance dans le système, qui a manqué lors des débats d'avant-crise sur le futur système universel de retraite. Un droit augmenté du citoyen à l'information sur sa retraite, notamment grâce à la mise en œuvre d'une gouvernance du RGCU axée sur la confiance entre acteurs et indépendamment d'une hypothétique réforme du système, peut contribuer à restaurer la confiance dans le système.

Plus largement mais dans la trajectoire de l'évolution du droit à l'information sur la retraite, profitons de ce que la société française expérimente, à travers la crise, l'importance et l'efficacité de nos mécanismes de solidarité nationale³⁵, pour ouvrir une réflexion collective de fond sur notre système de protection sociale. Par un meilleur contrôle des données individuelles, on ouvre la voie à l'intérêt pour la manière dont elles sont exploitées à des fins publiques et collectives. Il s'agit d'abord de développer le partage d'informations publiques et l'exploitation fine des données de santé, environnement, protection sociale, qui constituent notre patrimoine commun et dont le croisement rigoureux pourrait documenter, en lien avec l'écoute citoyenne, des orientations de politiques publiques destinées au développement durable d'une société axée sur la solidarité.

(35) Notons qu'alors que les actifs paient un lourd tribut à la crise (la rémunération moyenne nette baisserait de 5,3 % en 2020 par rapport à 2019), les pensions n'ont pas été affectées (la pension moyenne nette augmenterait même de 1,2 % cette année), selon la note publiée par le Conseil d'orientation des retraites (COR) le 11 juin 2020.