



N° 2610

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI
*relative à la **déshérence des retraites supplémentaires,***
(n° 2516)

PAR MME SOPHIE AUCONIE
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES RETRAITES SUPPLÉMENTAIRES, UNE FORME D'ÉPARGNE TOUJOURS VICTIME DU PHÉNOMÈNE DE DÉSHÉRENCE	7
A. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA DÉSHÉRENCE DES PRODUITS D'ÉPARGNE	7
B. LE CAS DES RETRAITES SUPPLÉMENTAIRES, TOUCHÉES PAR UNE DÉSHÉRENCE S'ÉLEVANT À PRÈS DE 13 milliards D'EUROS	9
1. Le paysage de l'épargne retraite en France.....	9
a. La définition de l'épargne retraite	9
b. Des produits d'épargne de plus en plus utilisés par les Français, pour une rente annuelle moyenne de 2 340 euros.....	10
c. La réforme structurelle de la loi PACTE concernant les produits d'épargne retraite	12
2. La déshérence persistante et préoccupante des stocks anciens d'épargne retraite..	12
II. UNE MESURE DE PROTECTION DES ÉPARGNANTS ET D'AMÉLIORATION DU POUVOIR D'ACHAT NEUTRE POUR LES FINANCES PUBLIQUES	16
A. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER L'INFORMATION DISPONIBLE EN MATIÈRE DE CONTRATS DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE	16
1. La consolidation des données clients des assureurs.....	16
2. Une information plus transparente et accessible pour les épargnants.....	17
3. Diversifier les méthodes utilisées pour rechercher les bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire	18
B. AVANCER DANS LE TEMPS LA PHASE DE RECHERCHE DES BÉNÉFICIAIRES	18
C. UNE PLUS FORTE COMMUNICATION AUTOUR DU PHÉNOMÈNE DE LA DÉSHÉRENCE ET DES DISPOSITIFS AU SERVICE DES ÉPARGNANTS	19

TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
DISCUSSION GÉNÉRALE	21
EXAMEN DES ARTICLES	31
<i>Article 1^{er}</i> (article L. 166 E du livre des procédures fiscales) : Élargissement des possibilités de consultation de fichiers publics dans le cadre de la recherche de bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire	31
<i>Article 2</i> (articles L. 132-27-2 du code des assurances et L. 223-25-4 du code de la mutualité) : Réduction du délai de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaires en déshérence et du délai de transfert des encours à la Caisse des dépôts et consignations.....	35
<i>Après l'article 2</i>	37
<i>Article 3</i> : Expérimentation d'un dispositif de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire en déshérence.....	38
<i>Article 4</i> : Obligation d'organisation d'une campagne de communication.....	40
<i>Après l'article 4</i>	42
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	43

INTRODUCTION

Depuis maintenant plus d'un an, les Français portent une revendication forte d'amélioration de leur pouvoir d'achat. En dépit des mesures fiscales et sociales mises en œuvre en la matière, la situation dégradée des finances publiques restreint les marges de manœuvre de l'État pour répondre pleinement à ces espérances légitimes.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'une partie importante de l'épargne constituée par les Français demeure en déshérence. Au sens littéral, la déshérence signifie l'absence d'héritier. Appliquée à l'épargne, elle renvoie à un capital qui a été formé auprès d'une compagnie d'assurances, mutuelle ou institution de prévoyance, et qui n'est jamais réclamé ou restitué à son propriétaire, son ayant droit ou son bénéficiaire.

De nombreuses causes ont été identifiées comme étant à l'origine de ce phénomène : durée relativement longue de la relation contractuelle, changement d'adresse ou inexactitude des informations d'état civil recueillies par l'assureur sont autant de facteurs qui participent à la perte de contact entre les cocontractants. Les bénéficiaires de certains contrats d'assurance n'ont même parfois jamais pu prendre connaissance qu'une épargne avait été constituée en leur faveur.

Ce phénomène a été pris à bras-le-corps par le législateur, qui a œuvré pour réduire les stocks de contrats d'assurance vie non réclamés en renforçant les obligations des assureurs et en faisant peser sur eux la menace de sanctions. Pour les sommes n'ayant pas pu être restituées, la Caisse des dépôts et consignations a pu retrouver son rôle originel de garantie des dépôts, dès lors que les fonds lui sont transférés au bout d'un certain nombre d'années, dans l'attente d'être réclamés.

Ces différentes mesures s'adaptent néanmoins imparfaitement au cas des retraites supplémentaires. Cette forme d'épargne, visant au versement d'une rente s'ajoutant aux pensions constituées au titre des régimes légalement obligatoires, est de plus en plus utilisée par les Français. Contrairement aux idées reçues, tout un chacun est susceptible au cours de sa carrière professionnelle de cotiser pour un contrat de retraite supplémentaire, dans le cadre d'une entreprise ou par le biais d'une souscription individuelle.

Comme en témoigne le montant moyen de rente versée en 2017, 2 430 euros, soit 195 euros par mois, la retraite supplémentaire n'est pas l'apanage des grandes fortunes, mais bien un instrument utilisé par les Français composant la classe moyenne et souhaitant améliorer leur pouvoir d'achat une fois venu le temps de la retraite.

Cependant, le stock de contrats de retraite supplémentaire non liquidés alors que leur titulaire a plus de 62 ans s'élève désormais à près de 13 milliards d'euros. Cette somme est considérable, et il apparaît inenvisageable que les Français ayant épargné ne puissent bénéficier de la rente ou du capital auxquels ils ont droit.

La présente proposition de loi s'attache donc à renforcer le cadre législatif existant et à l'adapter au cas des contrats de retraite supplémentaire. En conséquence, il s'agit de favoriser la progression du pouvoir d'achat, sans dégrader les finances publiques.

I. LES RETRAITES SUPPLÉMENTAIRES, UNE FORME D'ÉPARGNE TOUJOURS VICTIME DU PHÉNOMÈNE DE DÉSHÉRENCE

La lutte contre la déshérence des produits d'épargne a été progressivement affermie au gré de différentes modifications législatives. Ces dernières ont visé à prévenir les cas de déshérence par la fiabilisation des données à disposition des sociétés d'assurances ou mutuelles, et par le renforcement des obligations d'information et de recherche applicables à ces mêmes entreprises.

Cependant, il apparaît que le cadre législatif s'articule imparfaitement avec les spécificités des contrats de retraite supplémentaire, pour lesquels la déshérence demeure élevée.

A. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA DÉSHÉRENCE DES PRODUITS D'ÉPARGNE

L'origine des travaux législatifs visant à lutter contre la déshérence des produits d'épargne remonte à 2013, lorsque la Cour des comptes et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ont révélé les défaillances des assureurs en matière d'identification et d'information des souscripteurs de contrats d'assurance vie et de bons de capitalisation. Ces travaux ont également concerné la gestion des comptes inactifs par les établissements bancaires, dont il ne sera pas fait mention dans le présent rapport.

En matière de contrats d'assurance vie et de bons de capitalisation non réclamés, l'estimation de la Cour des comptes s'élevait à 2,76 milliards d'euros en 2013 ⁽¹⁾, chiffre qui s'est plus tard avéré sous-estimé, dans la mesure où les encours de contrats non réclamés s'établissaient fin 2015 à 5,4 milliards d'euros ⁽²⁾.

Face à ces carences de la part des assureurs pour permettre aux bénéficiaires des contrats de toucher les sommes qui leur étaient dues, le législateur a bâti un cadre d'ensemble visant à lutter contre la déshérence.

La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence (dite loi Eckert) a notamment renforcé les obligations de recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance vie applicables aux assureurs, et créé une procédure nouvelle de gestion de l'épargne en déshérence.

Cette procédure s'articule en trois temps :

– le fait générateur du processus est l'arrivée à terme du contrat ou la prise de connaissance par l'assureur du décès de l'assuré. S'ouvre alors une période de

(1) *Cour des comptes*, Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence, 17 juillet 2013.

(2) *Cour des comptes*, Tome II suivi des recommandations, Rapport public annuel 2019, février 2019.

dix ans durant laquelle l'assureur a l'obligation de rechercher les bénéficiaires du contrat d'assurance ;

– à l'issue de cette période de dix ans, si la recherche s'avère infructueuse, l'assureur transfère les sommes dues au titre du contrat à la Caisse des dépôts et consignations. À ce stade, la relation contractuelle entre l'assureur et l'assuré est rompue, ce qui libère l'assureur de ses obligations de recherche des bénéficiaires. Il est pour autant toujours possible pour ces derniers de réclamer leur épargne par le biais d'un site internet, nommé Ciclade, sur lequel les bénéficiaires et ayants droit peuvent rechercher et *in fine* récupérer leurs capitaux ;

– dans le cas où les bénéficiaires n'auraient pas réclamé les sommes leur étant dues à l'issue d'un délai de trente ans, à compter de la date de dépôt auprès de la Caisse des dépôts, l'épargne est finalement transférée à l'État, ce qui entraîne l'impossibilité pour les épargnants de réclamer les capitaux transférés.

Les différents travaux relatifs à l'application des dispositions de la loi Eckert soulignent de manière unanime les efforts soutenus réalisés par l'ensemble des acteurs pour assurer une entrée en vigueur effective de la loi ⁽¹⁾. Outre la publication intégrale des textes d'application ⁽²⁾, l'accès aux fichiers publics visant à l'identification par les assureurs des décès ou à la recherche de bénéficiaires éventuels a été organisé, ce qui a notamment été salué par la Cour des comptes à l'occasion de son rapport public annuel de 2019.

Par ailleurs, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution a mené les contrôles adéquats et prononcé diverses sanctions qui ont incité les assureurs à se mettre en conformité avec leurs nouvelles obligations légales.

En conséquence, l'évolution des encours de contrats non réglés en stock chez les assureurs a progressivement diminué, passant de 5,4 milliards d'euros en 2015 à 4,7 milliards d'euros en 2017.

Malgré ces avancées non négligeables, il apparaît que les dispositions de la loi Eckert s'appliquent imparfaitement au cas des retraites supplémentaires. Comme le démontrent les résultats exposés ci-dessus, la permanence d'une déshérence préoccupante en la matière ne peut être imputée à une mise en œuvre défailtante de la loi, ce qui implique d'adapter les dispositions législatives au cas particulier de ces produits d'épargne.

(1) Voir notamment le rapport d'information n° 4545 du 22 février 2017 sur l'application de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats en déshérence, présenté par Mme Marie-Christine Dalloz et M. Alain Fauré, ainsi que le tome II du rapport public annuel de la Cour des comptes de 2019.

(2) Concernant le cas des contrats d'assurance, le décret n° 2015-1092 du 28 août 2015 et l'arrêté du 24 juin 2016.

B. LE CAS DES RETRAITES SUPPLÉMENTAIRES, TOUCHÉES PAR UNE DÉSHÉRENCE S'ÉLEVANT À PRÈS DE 13 milliards D'EUROS

1. Le paysage de l'épargne retraite en France

a. La définition de l'épargne retraite

Composant le troisième étage des régimes de retraite, en sus des régimes obligatoires de base et complémentaires, l'épargne retraite désigne les sommes que les actifs placent au cours de leur vie professionnelle afin d'améliorer le niveau de leurs revenus après la liquidation de leur pension de retraite.

Historiquement les contrats de retraite supplémentaire ont consisté en l'accumulation d'un capital visant à être transformé en rente viagère versée par l'assureur jusqu'au décès de l'assuré. Contrairement à d'autres types de contrats d'assurance vie, le fait générateur de l'exécution du contrat est le choix exprimé par l'assuré de liquider sa rente, à la différence des contrats d'assurance déterminant un terme explicite, ou dont l'exécution est prédéterminée par le décès de l'assuré.

Il existe de multiples produits d'épargne retraite. La complexité de ce paysage a certainement participé à l'affermissement du phénomène de déshérence au fil du temps.

Les produits d'épargne peuvent être souscrits dans un cadre individuel ou collectif :

– l'épargne retraite peut être constituée collectivement dans le cadre de l'entreprise. Les différents produits collectifs relèvent eux-mêmes de caractéristiques différentes, autant en matière d'adhésion – obligatoire ou facultative – que de cotisations – définies ou non. Les produits principaux de cette catégorie sont les Perco, les contrats dits « article 83 », « article 39 », ou encore « article 82 », dont les noms font référence aux articles du code général des impôts qui prévoient ces différents dispositifs ;

– l'épargne retraite individuelle regroupe le plan d'épargne retraite populaire (PERP), les contrats « Madelin », réservés à certaines catégories d'actifs (notamment les travailleurs non-salariés et agriculteurs), ainsi que les plans à destination des fonctionnaires (Prefon) ou des élus locaux (Fonpel, Carel).

La grande majorité des contrats de retraite supplémentaire sont des contrats d'assurance de groupe en cas de vie proposés par des entreprises d'assurance, des mutuelles, fédérations ou unions de mutuelles, des institutions de prévoyance, ou encore des fonds de retraite professionnelle supplémentaire ⁽¹⁾. L'ensemble de ces produits sont régis par le code des assurances ainsi que le code

(1) Les fonds de retraite professionnelle supplémentaire ont été créés à la suite de l'adoption de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

de la mutualité. Le Perco est quant à lui proposé par des sociétés de gestion d'actifs, et relève du code du travail.

b. Des produits d'épargne de plus en plus utilisés par les Français, pour une rente annuelle moyenne de 2 340 euros

Les produits d'épargne retraite sont utilisés par une partie croissante les Français. La DREES, dans son étude de 2019 sur les retraites ⁽¹⁾, indique qu'en 2017 13,1 millions de personnes détiennent un contrat de retraite supplémentaire en cours de constitution auprès de sociétés d'assurance. Leur nombre progresse d'année en année ⁽²⁾. Plutôt qu'un attachement particulier des Français à ce type d'épargne, ces chiffres s'expliquent avant tout par le nombre croissant d'entreprises proposant un dispositif de retraite supplémentaire ⁽³⁾.

De surcroît, 2,3 millions de Français ont choisi d'ouvrir un plan d'épargne retraite populaire, ce qui démontre la généralisation relative de ces produits. Il apparaît donc indispensable d'agir afin que la confiance des épargnants envers ces produits soit maintenue, en garantissant leur capacité à liquider leur rente ou leur capital.

Les contrats de retraite supplémentaire représentent au total 228,9 milliards d'euros d'encours, la majorité de ces derniers découlant des produits d'épargne collectifs à destination des salariés.

(1) DREES, Les retraités et les retraites, édition 2019.

(2) Entre 2005, 7 millions d'adhérents à un contrat de retraite supplémentaire étaient recensés. Entre 2005 et 2017, le nombre d'adhérents a donc augmenté de 162 %.

(3) En 2015, 13 % des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non agricole proposent un tel dispositif.

RÉPARTITION DES DIFFÉRENTS PRODUITS D'ÉPARGNE DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE

	Encours (en millions d'euros)	Nombre d'épargnants (en milliers)	Rente annuelle moyenne versée (en euros)
PERP et assimilés	51 089	3 104	1 598
PERP	18 591	2 349	1 105
Produits destinés aux fonctionnaires ou élus locaux (Prefon, Corem, CRH, Fonpel, Carel)	25 893	674	1 575
RMC (retraite mutualiste du combattant)	6 324	73	1 654
Autres contrats individuels	281	7	988
Produits pour les salariés et indépendants (cadre professionnel)	177 846	10 039	2 888
Produits pour les indépendants	45 703	1 591	1 803
Contrats Madelin	40 081	1 333	1 956
Contrats « Exploitants agricoles »	5 622	258	1 083
Produits pour les salariés	132 143	8 448	3 244
Perco	15 900	2 558	Nd
Contrats « art. 39 »	40 935	nd	6 930
Contrats « art 82 »	4 550	246	809
Contrats « art. 83 »	69 972	5 482	2 416
PERE	786	162	860
Total	228 935	13 143	2 336

Source : Ministère de l'économie et des finances.

Le montant moyen des rentes versées démontre également que la population bénéficiant de ces contrats se compose de personnes issues de la classe moyenne, désireuses d'améliorer leurs revenus une fois parties à la retraite. En effet, sur 6,6 milliards d'euros de prestations versées en 2017 au titre de la retraite supplémentaire, le montant moyen de rente annuelle s'établit à 2 340 euros ⁽¹⁾, soit 195 euros par mois.

Il est à noter que dans certains cas (notamment pour le Perco, les contrats « article 82 » et le PERP), une sortie intégrale ou partielle en capital est possible. Par ailleurs, si dans la majorité des cas les rentes sont attribuées à leurs souscripteurs initiaux, une partie de celles-ci sont versées à leur conjoint au titre de la réversion ⁽²⁾.

Les enjeux entourant la retraite supplémentaire sont donc bien éloignés des événements les plus médiatisés, qui concernent souvent des retraites-chapeaux (contrats « article 39 ») au montant élevé. Les chiffres exposés précédemment démontrent que la lutte contre la déshérence des encours de retraite supplémentaire concerne en premier lieu des portefeuilles d'épargne de petite taille, et s'adresse à tous les Français ayant, individuellement ou dans le cadre d'une entreprise, préparé leur départ à la retraite.

(1) En 2017, 2,2 millions de personnes ont perçu une rente servie au titre d'un contrat de retraite supplémentaire, ce qui représente 11,7 % des retraités de droit direct.

(2) La réversion est plus fréquente pour les contrats destinés aux indépendants (24 % de l'ensemble des rentes) et les contrats d'entreprises (23 % de l'ensemble des rentes).

Il convient enfin de souligner les progrès réalisés en matière d'harmonisation du paysage des retraites supplémentaires à l'occasion de la loi PACTE.

c. La réforme structurelle de la loi PACTE concernant les produits d'épargne retraite

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite PACTE) a profondément remanié le paysage des produits d'épargne retraite, en vue de simplifier et d'harmoniser les dispositifs existants. Cette réforme permettra une meilleure information des assurés et une meilleure gestion de leur épargne retraite. Toutefois, il convient de souligner que ces avancées concernent les stocks nouveaux, et ne répondent pas aux problématiques actuelles sur les stocks d'épargne anciens.

La loi PACTE a créé de nouveaux produits, qui remplacent progressivement depuis le 1^{er} octobre 2019 les produits préexistants exposés ci-dessus. Désormais, le cadre général est celui du plan d'épargne retraite (PER), qui se décline en plusieurs formes :

– au sein de l'entreprise, un nouveau PER collectif facultatif est ouvert à tous les salariés et a vocation à succéder aux actuels Perco, le plan d'épargne retraite obligatoire prend quant à lui la succession du dispositif dit « article 83 ». Toutefois les entreprises ont la possibilité de regrouper ces produits en un PER unique pour davantage de simplicité ;

– à titre individuel, un nouveau PER succède aux PERP et aux contrats dits « Madelin ».

Il convient par ailleurs de noter que la loi PACTE facilite la portabilité des droits entre les différents produits d'épargne, et renforce les obligations d'information des assureurs à destination des assurés. Ces deux mesures, combinées avec la simplification du paysage de l'épargne retraite, permettront une meilleure traçabilité des capitaux retraite, et, ainsi, contribueront à éviter la déshérence des contrats conclus au titre de ces nouveaux produits.

2. La déshérence persistante et préoccupante des stocks anciens d'épargne retraite

a. L'ampleur du phénomène de déshérence

La lutte contre la déshérence des produits d'épargne est bien avancée. Une carence majeure touche cependant les stocks anciens constitués au titre de contrats de retraite supplémentaire, pour lesquels la déshérence est particulièrement élevée.

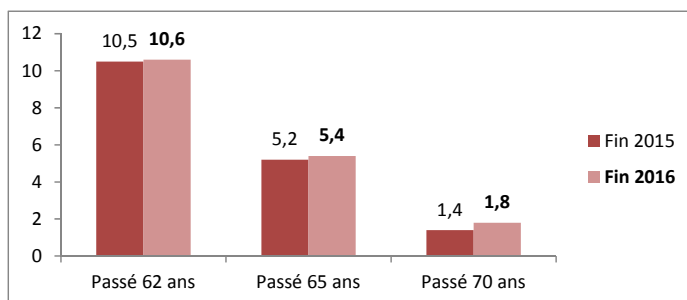
Sur l'ensemble du marché, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) affirme qu'en 2017, 13,3 milliards d'euros d'encours de retraite supplémentaire sont non liquidés par les assurés qui ont passé l'âge de

62 ans, ce qui représente autant de sommes potentiellement concernées par la déshérence ⁽¹⁾.

L'ACPR a également mené une étude plus fine de l'état des contrats de retraite supplémentaire non réclamés en fonction de l'âge et du type de produit d'épargne. Les données exposées ci-dessous sont tirées d'une enquête menée auprès de 17 établissements, représentant 80 % du marché des contrats d'assurance dont l'exécution est liée à la cessation d'activité professionnelle.

ENCOURS NON LIQUIDÉS EN FONCTION DE L'ÂGE DES ASSURÉS

(en milliards d'euros)



Source : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

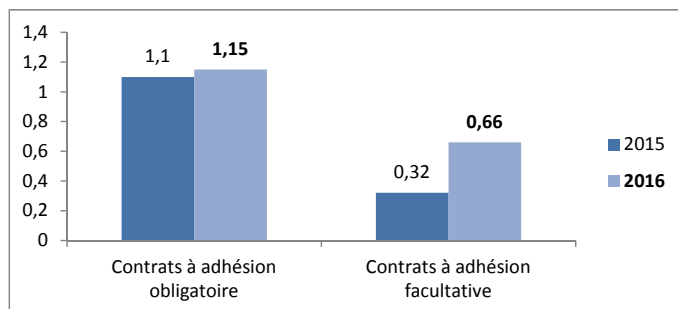
Comme le remarque l'ACPR, les encours de contrats non liquidés par les assurés qui ont passé l'âge de 70 ans sont particulièrement dynamiques (avec une hausse de 5 % entre 2015 et 2016). Le phénomène d'accroissement du stock de contrats non liquidés est donc tiré par les catégories d'assurés les plus âgés, ce qui laisse craindre une difficulté pour régler ces contrats.

Par ailleurs, la majorité des encours non liquidés par les assurés qui ont passé l'âge de 70 ans relèvent de contrats à adhésion obligatoire. Il est permis de penser que les assurés, du fait du caractère automatique de leur adhésion, n'ont pas pu prendre connaissance ou ont oublié l'existence d'une épargne constituée en leur faveur.

(1) Rapport de l'ACPR au Parlement, Contrats d'assurance sur la vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle, 24 mai 2018.

ÉVOLUTION DES ENCOURS DE CONTRATS NON LIQUIDÉS APRÈS 70 ANS ENTRE 2015 ET 2016

(en milliards d'euros)



Source : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

La présomption de déshérence est enfin fonction croissante de l'âge de l'assuré, dans la mesure où le taux de liquidation des stocks d'encours non réclamés diminue à mesure que l'âge de l'assuré augmente.

TAUX MOYEN DE MISE EN LIQUIDATION, EN 2016, DES STOCKS DE CONTRATS NON LIQUIDÉS EN 2015

	Stocks non liquidés après 62 ans	Stocks non liquidés après 65 ans	Stocks non liquidés après 70 ans
Adhésions obligatoires	20 %	16,9 %	10,7 %
Adhésions facultatives	18 %	19,4 %	14,9 %

Source : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

b. Les ressorts de la déshérence des contrats de retraite supplémentaire

Parmi les causes à l'origine de la déshérence des contrats de retraite supplémentaire, la première relève de leurs spécificités au regard du cadre défini par la loi Eckert.

Les dispositions de cette dernière prévoient que le fait générateur déclenchant la procédure de gestion de l'épargne en déshérence est la prise de connaissance du décès de l'assuré par l'assureur, ou l'arrivée à échéance du contrat. Comme le remarque la Cour des comptes, un contrat de retraite supplémentaire est par définition « *sans terme* », car sa liquidation dépend du libre choix de l'assuré. Dans le cas où un assuré n'a pas connaissance de son épargne et que par définition il ne liquide pas sa rente, les risques sont élevés de voir le contrat entrer en déshérence. Par ailleurs, dans les cas où l'assureur n'a pas connaissance du décès de l'assuré, faute de données, l'épargne demeure au bilan de l'assureur indéfiniment.

Pour le second cas, dans lequel l'assureur n'a pas connaissance du décès de l'assuré, l'article 71 de la loi PACTE a fourni une réponse partielle au problème posé, en fixant une date par défaut à partir de laquelle la déshérence est

caractérisée, lorsque la date de naissance de l'assuré remonte à plus de 120 années et qu'aucune opération n'a été effectuée à l'initiative de l'assuré au cours des deux dernières années. Cette disposition permet ainsi d'appliquer les procédures définies par la loi Eckert aux contrats sans échéance et pour lesquels l'assureur n'a pas été informé du décès de l'assuré. La difficulté reste cependant entière pour les assurés vivants ignorant l'existence d'une épargne à leur nom.

Les causes de la méconnaissance par l'assuré de l'existence d'un contrat à son nom sont nombreuses : durée longue des contrats, adhésion à de multiples contrats obligatoires au gré des changements d'entreprise au fil de la carrière, fusions et changements de noms des entreprises d'assurance sont autant de facteurs à l'origine de ce phénomène.

Ces carences ont été rapidement identifiées par le législateur, qui a renforcé les obligations d'information applicables aux assureurs en matière de contrats de retraite supplémentaire. La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite Sapin II) a notamment créé une obligation d'information annuelle de la possibilité de liquider les prestations au titre du contrat de retraite supplémentaire aux assurés ayant dépassé la date de liquidation de leur pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse, et, en toute hypothèse, à partir de 62 ans.

L'ACPR constate qu'à l'exclusion de quelques cas particuliers, la majorité des organismes d'assurance se sont conformés à ces nouvelles obligations, en envoyant chaque année un courrier relatif à la possibilité d'exécuter le contrat, ou en incluant une mention spécifique dans les relevés de situation annuelle communiqués aux assurés.

Cependant cette mesure n'apparaît pas suffisante pour prévenir l'apparition de la déshérence, du fait du manque de fiabilité des données relatives aux assurés que rencontrent de nombreux assureurs. De surcroît, les régimes de retraite supplémentaire demeurent opaques pour les assurés, qui ne peuvent bénéficier aisément d'une information suffisamment intelligible et accessible sur leurs contrats. Il apparaît ainsi nécessaire de compléter le droit existant.

II. UNE MESURE DE PROTECTION DES ÉPARGNANTS ET D'AMÉLIORATION DU POUVOIR D'ACHAT NEUTRE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'objectif de la présente proposition de loi est de permettre aux assurés de retrouver leur épargne en amont et en aval de l'apparition du phénomène de déshérence. Les mesures contenues par les différents articles contribueront à améliorer le pouvoir d'achat des Français, revendication légitime affirmée à maintes reprises par ces derniers à laquelle la proposition de loi entend répondre sans dégrader les finances publiques.

A. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER L'INFORMATION DISPONIBLE EN MATIÈRE DE CONTRATS DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE

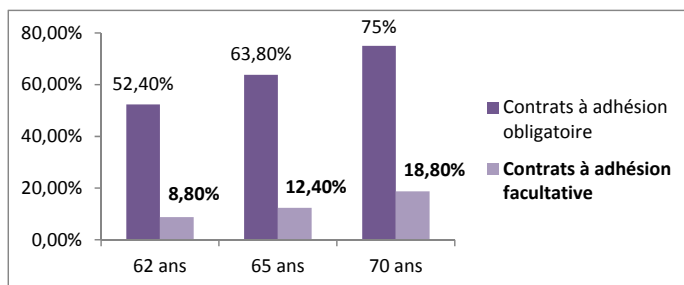
1. La consolidation des données clients des assureurs

Les évolutions législatives précédemment exposées n'ont que partiellement répondu au problème de la déshérence des contrats de retraite supplémentaire.

La difficulté principale constatée par les assureurs en vue de retrouver les titulaires ou bénéficiaires des contrats d'assurance réside dans le manque de fiabilité des données relatives aux assurés. Comme le souligne l'ACPR « *les informations requises dans les bulletins d'adhésion, ainsi que les procédures de mise à jour de ces éléments, pouvaient s'avérer très lacunaires par le passé* ». En cas de données d'état civil incomplètes ou en cas de déménagement non signalé, les assureurs font face à de multiples obstacles pour retrouver certains de leurs assurés.

L'ampleur de ces difficultés a été mesurée par le superviseur à l'occasion de l'étude de la part moyenne de courriers bloqués pour les assurés n'ayant pas liquidé leurs prestations au titre de leur contrat de retraite supplémentaire.

PART MOYENNE DES COURRIERS BLOQUÉS POUR LES ASSURÉS DONT LES PRESTATIONS N'ONT PAS ÉTÉ LIQUIDÉES APRÈS 62, 65 ET 70 ANS



Source : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

À nouveau, ces données démontrent que les contrats à adhésion obligatoire sont plus exposés au risque de déshérence. À l'origine de ce phénomène, la disparition des entreprises souscriptrices ou l'absence d'information communiquée par l'entreprise sur les salariés assurés compliquent la tâche des assureurs pour retrouver les titulaires de contrats de retraite supplémentaire.

Dans une perspective de renforcement de la prévention de la déshérence, il apparaît ainsi essentiel de consolider les données des assureurs. Cette piste a déjà été étudiée par le législateur, qui a notamment permis l'accès au registre national d'identification des personnes physiques (RNIPP) ainsi qu'à certaines données détenues par l'administration fiscale, tel que les coordonnées des assurés, pour retrouver les bénéficiaires des contrats d'assurance après le décès de leur titulaire.

Ainsi, il semblerait souhaitable de poursuivre la dynamique d'ouverture des fichiers publics engagée au fil des précédentes lois.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi précise ainsi les dispositions applicables aux assureurs lorsqu'ils consultent l'administration fiscale afin de rechercher des bénéficiaires des contrats d'assurance, afin que cette possibilité soit ouverte dans le cadre des contrats de retraite supplémentaire. De même, la consultation des fichiers des caisses de retraite en vue de retrouver les coordonnées des assurés pourrait être pertinente en vue de retrouver plus aisément les bénéficiaires des contrats.

2. Une information plus transparente et accessible pour les épargnants

Toutefois, une telle solution paraît difficile à mettre en œuvre, et ne semble pas être entourée de garanties suffisantes en matière de protection des données à caractère personnel. Par ailleurs, dans la mesure où le dispositif d'accès aux fichiers de l'administration fiscale ouvert aux assureurs pour retrouver les bénéficiaires de contrats d'assurance vie n'a pas encore fait l'objet d'une mise en œuvre effective, nous ne disposons pas du recul nécessaire pour évaluer la pertinence d'un élargissement de ce dispositif aux contrats de retraite supplémentaire.

La rapporteure, au terme des auditions menées dans le cadre de l'examen de la proposition de loi, estime qu'une voie plus efficace pourrait être empruntée pour lutter contre la déshérence des contrats de retraite supplémentaire. Outre le manque de fiabilité des données relatives aux assurés des assureurs, le déficit d'information à disposition des assurés concernant leur épargne retraite est un facteur déterminant pour l'absence de dénouement des contrats.

S'inspirant des recommandations de la Cour des comptes et de l'ACPR, la rapporteure a proposé au cours de l'examen en commission d'affiner le dispositif prévu par l'article 1^{er} de la proposition de loi, en consolidant l'information relative aux contrats de retraite supplémentaire par le biais du Groupement d'intérêt public Union Retraite. Ce dernier est chargé de la mise en œuvre du droit à l'information

en matière de retraite prévu par les lois de 2003 et 2010⁽¹⁾. Ce droit à l'information ne concerne que les régimes légalement obligatoires, ce qui en exclut les régimes de retraite supplémentaire.

Par voie d'amendement, la rapporteure propose que des échanges d'information soient opérés au moyen de conventions passées entre les sociétés d'assurance et mutuelles proposant des contrats de retraite supplémentaire et le GIP, et que cette information au titre de l'épargne retraite soit ensuite mise à disposition des assurés. Ainsi, ces derniers pourraient obtenir une vision transversale de l'ensemble de leurs droits, comprenant les éventuels capitaux constitués au titre des régimes de retraite facultatifs.

3. Diversifier les méthodes utilisées pour rechercher les bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire

Au-delà des efforts à mener pour retrouver les bénéficiaires des contrats alors que les sommes sont toujours inscrites au bilan des assureurs, il est également possible de développer une action de recherche lorsque les fonds sont déposés auprès de la Caisse des dépôts. Cette dernière n'est tenue par aucune obligation de recherche des bénéficiaires, et doit seulement, à travers la plateforme Ciclade, assurer la publicité de l'identité des bénéficiaires des contrats d'assurance.

Par conséquent, l'article 3 propose de recourir à des organismes spécialisés dans la recherche de personnes, par exemple des généalogistes ou enquêteurs, afin de favoriser la liquidation des sommes déposées auprès de la Caisse des dépôts. Par ailleurs, les modalités d'organisation de ce marché spécifique pourraient être définies de manière à ne pas concentrer les efforts de ces organismes privés sur les portefeuilles aux montants les plus élevés.

Cette mesure pourrait également être neutre pour les finances publiques dans la mesure où la rémunération de ces organismes pourrait être tirée d'un forfait prélevé sur les sommes restituées aux épargnants.

B. AVANCER DANS LE TEMPS LA PHASE DE RECHERCHE DES BÉNÉFICIAIRES

Les dispositions de la loi PACTE ont résolu le problème posé par la déshérence des contrats de retraite supplémentaire en l'absence de connaissance par l'assureur du décès du titulaire du contrat, en déterminant une date par défaut à laquelle l'assureur est tenu de rechercher le bénéficiaire des sommes afférentes au contrat (en l'occurrence, le 120^e anniversaire du souscripteur). Au bout de 10 ans, si les recherches sont infructueuses, les sommes sont transférées à la Caisse des dépôts et consignations.

(1) Article L. 161-17-1 du code de la sécurité sociale.

Cette procédure permet de ne pas laisser indéfiniment les sommes au bilan des assureurs. Toutefois le choix du 120^e anniversaire de l'assuré peut être questionné, dans la mesure où cette date apparaît tardive. Les tables de mortalité sont à l'origine de cet arbitrage, dans la mesure où le 120^e anniversaire constitue un âge auquel la probabilité d'être vivant est quasiment nulle. Le législateur s'est ainsi assuré que le point de départ de la recherche du bénéficiaire aura lieu après le décès du souscripteur du contrat.

Pour autant, il semble qu'en égard à l'espérance de vie à la naissance des Français, égale à 85,3 ans pour les femmes et 79,4 ans pour les hommes⁽¹⁾, le 120^e anniversaire est un âge particulièrement élevé pour débiter des recherches, ce qui pénalise d'autant plus les éventuels bénéficiaires qui auraient pu retrouver leurs capitaux plus rapidement.

Ainsi, avancer l'âge de la recherche des bénéficiaires et accélérer le transfert des sommes dues au titre des contrats à la Caisse des dépôts permettraient de limiter le phénomène de déshérence, d'autant plus que les chances de retrouver les bénéficiaires s'amenuisent avec le temps qui passe. C'est l'objet de l'article 2 de la présente proposition de loi.

C. UNE PLUS FORTE COMMUNICATION AUTOUR DU PHÉNOMÈNE DE LA DÉSHÉRENCE ET DES DISPOSITIFS AU SERVICE DES ÉPARGNANTS

Enfin, si Ciclade est un dispositif accessible à tous sur internet, autant le phénomène de déshérence que les mesures mises en place par les différentes lois adoptées depuis 2014 demeurent méconnus des Français.

Ciclade a été ouvert le 2 janvier 2017. Si le site a connu une activité importante durant la première année suivant sa mise en ligne (1,2 million de recherches effectuées sur le site en 2017), une nette baisse est constatée dès l'année 2018, au cours de laquelle seules 352 000 recherches ont été réalisées sur Ciclade⁽²⁾. Ce résultat est regrettable, d'autant plus que la proportion de recherches aboutissant à une « correspondance positive », prérequis pour ouvrir un espace personnel sur lequel pourra être effectuée la demande de restitution, est stable (24 %).

L'affermissement des obligations auxquelles sont soumis les assureurs et le renforcement des moyens de recherche des bénéficiaires et titulaires de contrats de retraite supplémentaire est un progrès non négligeable. Néanmoins une des mesures phares pour réduire les stocks en déshérence pourrait être l'organisation d'une campagne de communication de grande ampleur, qui aurait la vertu d'alerter les épargnants sur l'existence éventuelle de sommes leur étant destinées, ainsi que

(1) INSEE, Tableaux de l'économie française, édition 2019.

(2) Ces chiffres, tirés du rapport de la Caisse des dépôts et consignations remis au Parlement en mars 2019, concernent les recherches relatives aux contrats d'assurance et aux comptes inactifs.

sur les différentes procédures à leur disposition pour retrouver leur épargne. C'est l'objet de l'article 4 de la proposition de loi.

Au fil des auditions, il est apparu pertinent à la rapporteure qu'il convient de préciser de faire porter la charge de la campagne de communication aux sociétés d'assurance proposant des contrats de retraite supplémentaire. Il semble justifié de faire contribuer les sociétés d'assurance au financement de la campagne de communication, dans la mesure où, en n'assurant pas le maintien d'un contact effectif avec chacun de leurs assurés tout au long de la vie des contrats, elles contribuent à l'apparition du phénomène de déshérence des contrats de retraite supplémentaire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du 22 janvier 2020, la commission a examiné la proposition de loi.

M. le président Éric Woerth. Nous examinons la proposition de loi que Mme Sophie Auconie nous présente dans le cadre de la « niche » du groupe UDI-Agir et Indépendants.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Depuis plus d'un an, un grand nombre de Français nous alerte sur la question du pouvoir d'achat.

Beaucoup a été fait et je ne reviendrai pas sur l'ensemble des mesures qui ont contribué à améliorer le quotidien de nos concitoyens. Je me contenterai de souligner qu'au regard de la situation dégradée de nos finances publiques, les marges de manœuvre de l'État sont contraintes, ce qui doit nous amener à trouver d'autres voies afin de répondre à des espérances légitimes.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'à côté des efforts déployés par la puissance publique pour soutenir le pouvoir d'achat, une partie non négligeable de l'épargne constituée par les Français est concernée par la déshérence. Au sens littéral, celle-ci signifie l'absence d'héritier. Dans le cas qui nous intéresse, celui de l'épargne retraite, elle renvoie à un capital qui a été formé auprès d'une compagnie d'assurance, une mutuelle ou une institution de prévoyance, et qui n'a jamais été réclamé ou restitué à son propriétaire, son ayant droit ou son bénéficiaire.

L'origine de ce problème est complexe et protéiforme.

Les retraites supplémentaires composent le troisième étage du système de retraite et désignent les sommes placées par les actifs tout au long de leur vie professionnelle afin d'améliorer leur niveau de revenus, en bénéficiant d'une sortie en rente ou en capital après la liquidation de leurs pensions versées au titre des régimes de base et complémentaires.

Pour l'assuré, le paysage de l'épargne retraite, composé de nombreux produits, peut parfois ressembler à un maquis difficilement compréhensible. Les contrats peuvent faire l'objet d'une souscription collective dans le cadre de l'entreprise, à titre obligatoire ou facultatif, ou d'une souscription individuelle. Par ailleurs, la longueur de la durée contractuelle, la potentielle multiplication des adhésions ou encore l'absence d'informations intelligibles et facilement accessibles constituent des facteurs importants de la déshérence.

Ce déficit d'information est aussi préjudiciable pour les assureurs, qui peinent bien trop souvent à retrouver les titulaires et bénéficiaires des contrats de retraite supplémentaire en raison du manque de fiabilité de leurs données clients. À titre d'illustration, dans le cas des contrats à adhésion obligatoire, lorsque l'assuré a atteint l'âge de 70 ans, 75 % des courriers envoyés par les assureurs ne sont pas distribués.

Ces différentes causes ne sont pas anodines dès lors que la déshérence, suivant les estimations, atteint, dans le cas des retraites supplémentaires, près de 13 milliards d'euros –

même si la déshérence n'est pas effective dans tous les cas, tel est le chiffre qui nous a été communiqué.

L'ampleur du phénomène et la crise sociale conjoncturelle doivent nous pousser à agir.

Le législateur s'est penché sur la question à plusieurs reprises. La loi Eckert du 13 juin 2014 a notamment renforcé les obligations des assureurs et défini une procédure de gestion de l'épargne en déshérence que je décrirai schématiquement dans le cas des contrats d'assurance : lors de l'arrivée à terme du contrat ou à l'occasion du décès de l'assuré, l'assureur a l'obligation de rechercher les bénéficiaires de ce même contrat ; à l'issue d'une période de dix ans, si la recherche s'avère infructueuse, l'assureur transfère les sommes dues au titre du contrat à la Caisse des dépôts et consignations – les bénéficiaires peuvent encore réclamer leur épargne par l'intermédiaire du site internet Ciclade, tenu par la Caisse des dépôts ; dans le cas où ils n'auraient pas réclamé leurs capitaux, au terme d'un délai de trente ans à compter de la date de dépôt auprès de la Caisse des dépôts, l'épargne est finalement transférée à l'État.

Cette procédure a montré son efficacité pour les contrats d'assurance vie. Elle s'articule, en revanche, de manière imparfaite avec les spécificités inhérentes aux contrats de retraite supplémentaire. Ces derniers sont, par définition, sans terme, car la liquidation de la rente s'opère suivant le libre choix de l'assuré. Par ailleurs, lorsque l'assureur n'a pas connaissance du décès de l'assuré, l'épargne peut rester indéfiniment au bilan des assureurs.

Des progrès ont néanmoins été réalisés ces dernières années. La loi Sapin 2 a créé une obligation d'information annuelle spécifique pour les contrats de retraite supplémentaire à laquelle sont soumis les assureurs.

La loi PACTE, relative à la croissance et à la transformation des entreprises, a, par ailleurs, défini une date par défaut à laquelle la déshérence des contrats de retraite supplémentaire est caractérisée. Au cent-vingtième anniversaire de l'assuré, l'assureur a désormais l'obligation de rechercher les bénéficiaires du contrat. Au bout de dix ans, donc au cent-trentième anniversaire de l'assuré, les sommes dues au titre du contrat sont transférées à la Caisse des dépôts. Ce dispositif permet d'adapter les mesures prévues par la loi Eckert à l'épargne retraite. De surcroît, le remaniement profond du paysage des retraites supplémentaires laisse penser que la déshérence sera moindre pour les nouveaux produits, et c'est tant mieux.

Ces progrès ne semblent néanmoins pas à même de régler entièrement le problème de la déshérence, notamment pour les stocks anciens. Cette proposition de loi entend y répondre, sans recourir à la dépense publique : je rappelle que le stock s'élève à plus de 13 milliards d'euros.

Il apparaît nécessaire, dans un premier temps, d'améliorer l'information disponible en matière de retraite supplémentaire.

L'article 1^{er} de cette proposition de loi, déposée dans le cadre de la « niche » du groupe UDI-Agir et Indépendants, vise ainsi à adapter les dispositions légales qui prévoient la communication par l'administration fiscale des coordonnés des bénéficiaires des contrats d'assurance aux assureurs, sur demande de ces derniers. Cette procédure serait précisée pour y inclure les contrats de retraite supplémentaire. Par ailleurs, un échange similaire serait organisé avec les caisses de retraite. L'objectif de cet article est de fiabiliser les données des compagnies d'assurance.

Néanmoins, au fil des auditions, j'ai pu affiner ce dispositif. Plutôt que d'ouvrir aux assureurs l'accès à des fichiers publics, il serait possible d'organiser des échanges d'information entre le Groupement d'intérêt public – GIP – Union Retraite et les compagnies d'assurance. Le GIP endosserait ainsi un rôle de tiers de confiance et serait chargé de mettre à disposition des assurés une information consolidée sur leurs droits au titre des différents régimes de retraite, y compris les régimes de retraite supplémentaire. Nous y reviendrons lors de l'examen des amendements.

L'article 2 vise à aménager les dispositions de la loi PACTE en avançant l'âge de l'assuré auquel la déshérence est caractérisée à 90 ans. Le délai de transfert des fonds à la Caisse des dépôts est lui-même raccourci et passe de dix ans à trois ans. En effet, l'âge de 120 ans apparaît particulièrement tardif pour commencer la recherche des bénéficiaires des contrats de retraite supplémentaire. Par ailleurs, il semble injustifié de permettre aux assureurs de conserver les sommes afférentes à ces contrats aussi longtemps.

La recherche des bénéficiaires concerne également l'article 3 de la proposition de loi. Il est important de noter qu'une fois les sommes transférées à la Caisse des dépôts, cette dernière n'est tenue par aucune obligation de recherche des bénéficiaires. Seule une procédure de publicité de leur identité est organisée à travers la plateforme Cyclade. Les chances pour les bénéficiaires des contrats de récupérer leurs capitaux sont donc considérablement réduites à ce stade. L'article prévoit ainsi de mener une expérimentation de deux ans au cours de laquelle la mission de recherche des bénéficiaires des contrats en déshérence pourra être confiée à des organismes privés spécialisés.

Enfin, il apparaît clairement que l'une des causes premières de la déshérence est le déficit d'information dont sont victimes les épargnants. C'est pour cette raison que l'article 4 de la proposition de loi prévoit l'organisation d'une campagne de communication sur le site internet Cyclade, afin que les Français puissent prendre connaissance du phénomène de déshérence et interroger la Caisse des dépôts sur l'existence éventuelle de sommes leur étant dues. Très peu de campagnes de communication ont été organisées sur ce fichier Cyclade et il me semblerait opportun qu'il en aille autrement. Parce que j'estime que ce dispositif peut être précisé, j'ai déposé un amendement visant à faire supporter le coût de cette campagne médiatique aux assureurs.

Pour conclure, je souhaite vous rappeler que le débat sur la déshérence des retraites supplémentaires ne concerne pas exclusivement les personnes fortunées. La DREES, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, nous indique que la rente annuelle moyenne versée au titre de ces contrats est de 2 430 euros, soit 195 euros par mois. Ce ne sont donc pas des sommes colossales. Le nombre croissant de Français recourant à cette forme d'épargne dans le cadre de l'entreprise ou par le biais de plans d'épargne populaire est un autre élément illustrant que cette question concerne aussi la classe moyenne, cette même catégorie qui ne cesse de nous alerter sur l'état du pouvoir d'achat.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous remercie, madame la députée, pour votre travail qui, nous pouvons tous en convenir, met en lumière des enjeux essentiels et se situe dans la lignée des lois Eckert, Sapin 2 ou, plus récemment, PACTE.

La déshérence des contrats de retraite supplémentaire doit, en effet, être abordée mais je laisse notre collègue Labaronne exposer la position de fond du groupe LaRem.

M. Daniel Labaronne. Au nom du groupe La République en marche, je tiens à féliciter notre collègue Sophie Auconie pour la pertinence de sa démarche et la qualité de son travail. Je ne dis pas cela parce qu'elle et moi sommes géographiquement proches,

puisque nos circonscriptions d'Indre-et-Loire appartiennent au même arrondissement de Loches et d'Amboise, et il est vrai qu'en Touraine, dans le Val de Loire, nous cultivons une tradition de courtoisie et de bienséance. Je le dis parce que la déshérence des contrats d'assurance supplémentaire est un vrai problème, auquel notre collègue tente d'apporter des solutions juridiques.

Nous sommes confrontés à un triple problème.

Économique, tout d'abord : le montant de cette déshérence est évalué à 10 milliards – même s'il est approximatif, car de tels contrats peuvent s'inscrire dans une stratégie patrimoniale ou successorale conduisant les assurés à les laisser dormir dans les organismes gestionnaires.

C'est également un problème de confiance dans les produits d'épargne retraite : l'assuré doit avoir des garanties que l'effort d'épargne consenti se traduira par le versement d'un capital ou d'une rente lorsqu'il aura cessé de travailler ou lorsqu'il l'aura décidé.

Enfin, c'est un problème technique de perte d'information, la déshérence ayant bien souvent pour origine les difficultés rencontrées par les assureurs pour retrouver les coordonnées des souscripteurs. À l'ère de l'industrie et des *data*, un tel problème doit pouvoir être résolu.

Face à ces difficultés, Sophie Auconie propose quatre articles intéressants puisqu'il s'agit d'autoriser les gestionnaires de retraite supplémentaire à interroger l'administration fiscale et les caisses de retraite de base et complémentaires afin de retrouver les ayants droit, d'autoriser la Caisse des dépôts et consignations à missionner des acteurs privés pour rechercher lesdits ayants droit, de raccourcir les délais de déclenchement des procédures de déshérence et de mieux communiquer sur l'existence du site Ciclade.

Cet objectif, je l'ai dit, est tout à fait louable mais il nous semble que cette proposition de loi soulève un certain nombre de difficultés. Je me propose d'en énumérer quelques-unes.

Tout d'abord, elle n'a peut-être pas fait l'objet de suffisamment de concertations avec l'ensemble des acteurs concernés : Caisse des dépôts et consignations, assureurs, associations de consommateurs et, surtout, comité consultatif du secteur financier (CCSF), au sein duquel je représente d'ailleurs l'Assemblée nationale. Hier encore, celui-ci était en réunion plénière pour aborder cette question de la déshérence de tels contrats. Des avancées ont été proposées mais, de mon point de vue, les choses n'ont pas encore complètement abouti et il me semble essentiel d'assurer une bonne implication de l'ensemble des acteurs. Précisément, je travaille avec eux – banquiers, assureurs, consommateurs, épargnants – afin de diminuer le niveau de déshérence, et les conclusions de nos travaux sont en cours d'élaboration. Le CCSF, c'est une centaine de personnes autour de la table, sous l'égide de la Banque de France. Il nous semble donc que l'adoption de cette proposition de loi serait peut-être prématurée, faute d'une consultation suffisante.

Par ailleurs, si l'article 1^{er} ouvre la possibilité, pour les gestionnaires de contrats, donc des acteurs privés, d'interroger l'administration fiscale et les caisses de retraite, il nous semble que cette ouverture des fichiers contredit peut-être la problématique émergente d'une protection accrue des données personnelles.

L'article 2 réduit les délais de déclenchement des procédures de déshérence, notamment de transfert des sommes à la Caisse des dépôts, mais sans évaluation préalable. Là encore, l'adoption d'une telle disposition nous paraît prématurée.

L'article 3 prévoit la possibilité, pour la Caisse des dépôts, de déléguer à des acteurs privés la recherche d'ayants droit mais, là encore, peut-être faudrait-il affiner une telle disposition dès lors qu'elle soulève des questions en matière de confidentialité.

Enfin, l'article 4 présente un caractère un peu artificiel dès lors que la Caisse des dépôts et consignations fait des efforts, fussent-ils insuffisants, pour mieux communiquer sur le service d'intérêt général Ciclade. Surtout, ce point présente des difficultés légistiques : en particulier, il n'est pas fait mention de modalités précises de communication.

Si nous tenons à souligner l'intérêt de la démarche de notre collègue Auconie, si nous pensons qu'il faut vraiment avancer en la matière – le CCSF est bien saisi de ce problème –, nous ne soutiendrons pas néanmoins cette proposition de loi, qui nous semble un peu prématurée.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je gage que nous devons attendre une proposition de loi déposée par la majorité pour qu'elle ait toutes les chances d'être votée.

Je salue le travail de Mme la rapporteure sur cette proposition de loi volontariste.

Vous me permettez d'avoir un peu de recul sur les arguments que je viens d'entendre. Auteure du rapport d'évaluation de la loi Eckert, je note qu'ils sont exactement, rigoureusement les mêmes que ceux qui s'y sont exprimés, ce qui est paradoxal ! Sans doute vous êtes-vous penchés sur des sources anciennes ! La frilosité d'une telle réaction, néanmoins, me surprend un peu.

De quoi s'agit-il ? En 2018, on a estimé à 13 milliards le montant des contrats en déshérence. Il faut tout de même chercher à le restituer aux bénéficiaires, et cette proposition de loi a le mérite de présenter des solutions concrètes. Nous verrons ce qu'il en sera dans le détail mais il n'en reste pas moins inacceptable d'attendre le cent-trentième anniversaire pour les rechercher !

Mme Auconie le dit très bien, forcément, on ne va pas rechercher quelqu'un qui est entré dans une entreprise, qui a bénéficié d'un contrat collectif, puis qui l'a quittée pour aller ailleurs sans évidemment penser à emporter ses contrats – ce n'est d'ailleurs pas possible. Il faut donc trouver des solutions et les pistes proposées me paraissent très intéressantes.

Ciclade fonctionne plutôt bien, même si cet organisme est très discret. Il suffit d'aller chercher des informations sur le site de la Caisse des dépôts et consignations. J'ai fait des vérifications pour des personnes que je connais, qui m'avaient fait part de leurs difficultés, et il me semble que ce qui a été fait est une réussite. Manque néanmoins l'ensemble du pan « retraites », mais c'est la raison d'être de cette proposition de loi, que le groupe Les Républicains soutiendra donc.

Une question, Mme la rapporteure : comment procéderez-vous, à l'article 1^{er}, pour améliorer les capacités de recherche des organismes d'assurance ? Là est le cœur du problème.

Quoi qu'il en soit, bravo pour ce travail !

M. Charles de Courson. Je félicite notre collègue d'avoir déposé cette proposition de loi, car cela fait des années que nous essayons de lutter contre la déshérence.

Comme vous le rappelez dans l'exposé des motifs, il a fallu trois lois pour arriver à la loi Eckert qui, sans être absolument parfaite, a à peu près fonctionné. La proposition de loi Auconie, elle non plus, n'est pas parfaite, c'est vrai, mais elle va dans la bonne direction et ne doit surtout pas être rejetée : elle doit être améliorée.

Un point n'y est d'ailleurs pas soulevé, celui de la transférabilité de l'épargne collective. Nous rencontrerions, en effet, moins de problèmes si elle était automatique à chaque changement d'entreprise : un salarié qui en change tous les deux ans, voire plus souvent, acquiert peu de droits et il les oublie souvent.

Cette proposition de loi va donc dans le bon sens et nous pouvons débattre de son amélioration.

Il est vrai que l'article 4, entre nous, relève du pouvoir réglementaire. Peut-être pourrait-on également peaufiner l'article 1^{er} pour élargir encore l'accès et instituer des normes de sécurité. Quant à l'article 3, nous avions essayé d'expérimenter un dispositif de recherche des bénéficiaires aux titulaires de contrats d'assurance vie, et l'évaluation de la loi Eckert a montré que cette expérimentation n'a pas été très efficace : le vrai problème est de savoir si les compagnies d'assurance font réellement leur travail. Les généalogistes, eux, assurent avoir des taux de succès beaucoup plus élevés. L'expérimentation est donc une bonne idée, même si elle aussi doit être certainement peaufinée, à condition qu'il y ait obligation, pour les sociétés d'assurance, en matière de contrats de retraite supplémentaire, de recourir à des généalogistes, leur expérience étant bien plus grande.

De mémoire, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'ACPR, avait été chargée du contrôle de la bonne application des lois Eckert et antérieures. Elle a montré que les taux de succès ne sont pas extraordinaires, ce dont l'exposé des motifs ne fait d'ailleurs pas état. Une expérimentation de deux ans, madame la rapporteure, c'est un peu court, même si nous pourrions en discuter.

Quoi qu'il en soit, selon le groupe Libertés et territoires, l'idée générale est bonne.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il me semble, monsieur de Courson, que la portabilité ou la transférabilité des plans retraite figure bien dans la loi PACTE et que les décrets sont parus

M. Charles de Courson. Mais il n'y a aucune automaticité.

Mme Patricia Lemoine. Je tiens à saluer et à féliciter notre rapporteure pour son excellent travail.

Je suis très surprise des réticences exprimées par notre collègue Labaronne. Il me semble que nous ne pouvons que soutenir unanimement une proposition de loi visant à lutter contre la déshérence des contrats de retraite supplémentaire. Les articles et les amendements de la rapporteure visent, en effet, à reconstituer l'information et à faire en sorte que les bénéficiaires, enfin, puissent récupérer leur dû. Le stock, à 70 ans, s'élève à 1,8 milliard. Ce n'est pas rien !

Le groupe UDI-Agir et Indépendants, vous l'avez compris, soutiendra fermement cette proposition de loi, et je vous encourage tous à voter ses articles ainsi que les amendements qui seront défendus par la rapporteure.

Mme Sarah El Haïry. Je félicite la rapporteure pour la qualité de son travail et son énergie, qui ont permis d'aboutir à un texte équilibré qui va dans la bonne direction.

Certaines dispositions peuvent encore être améliorées, dans un souci de lisibilité, et nous aimerions aller plus loin : le rapport demandé au Gouvernement pourrait porter sur l'ensemble des supports en déshérence.

Le texte que vous nous proposez permettra de renforcer la confiance, c'est pourquoi nous appuyons cette proposition de loi.

Mme Olivia Grégoire. À mon tour, je remercie notre collègue pour son travail sur ce sujet majeur.

Rappelons que l'un des objectifs de la loi PACTE était de remédier à la fragmentation des dispositifs existants, en ramenant leur nombre à deux : le plan d'épargne retraite (PER) individuel et le plan d'épargne retraite collectif. Cette simplification porte aussi sur les dispositions légales, regroupées dans l'article L. 224-8 du code monétaire et financier. L'ACPR a jugé que ces mesures limiteraient le phénomène de déshérence.

Le Sénat, sur une initiative du sénateur Yung, a rendu obligatoire la recherche des bénéficiaires lorsque la naissance du titulaire remonte à plus de cent vingt ans et que le compte a été inactif au cours des deux dernières années.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit d'ouvrir l'accès direct aux fichiers des caisses de retraite et de l'administration fiscale, ce qui soulève la question de la sécurité des données personnelles. La Cour des comptes et l'ACPR préconisent plutôt la centralisation des échanges au sein d'un GIP, en lien avec la mise en œuvre des nouvelles obligations d'information du titulaire du PER par les organismes d'assurance. Ne serait-il pas préférable de réfléchir à un dispositif plus durable, à même de garantir la protection des données personnelles ?

De plus, l'instabilité législative est souvent reprochée au législateur. À cet égard, est-il pertinent de réduire de cent vingt ans à quatre-vingt-dix ans le délai au terme duquel il est imposé de rechercher les ayants droit ?

Mme Véronique Louwagie. Je félicite la rapporteure de s'être saisie de cette question qui préoccupe beaucoup de Français.

Cette proposition de loi ramène de dix ans à trois ans le délai de déclenchement du processus de déshérence. N'aurait-il pas été pertinent de retenir une période encore plus courte, sachant que les ayants droit se préoccupent du dossier de la personne décédée dans les douze mois suivant le décès ? Ensuite, les préoccupations ne sont plus de même nature. Une durée moindre, d'un an, pourrait être retenue.

L'ACPR signale une difficulté pratique : les noms de naissance ne figurent pas dans un grand nombre de contrats de retraite supplémentaire, ce qui complique ensuite la recherche des personnes. Avez-vous travaillé sur cette question ? Des obligations pourraient-elles être prévues en cette matière ?

M. Patrick Hetzel. Je félicite, à mon tour, notre collègue pour son travail sur ce problème que des concitoyens évoquent régulièrement avec nous. Je déplore l'attitude de la majorité sur cette question : pourquoi ne pas modifier la proposition de loi en y apportant les amendements qu'elle souhaite ? La manière dont elle agit montre, une fois de plus, son dogmatisme. C'est très regrettable.

M. Daniel Labaronne. Ce n'est pas ma position personnelle que j'ai exprimée, ni celle du groupe La République en Marche ; je me fais l'écho d'un travail collectif au sein du comité consultatif du secteur financier, qui s'est réuni à deux reprises, en novembre 2019 et janvier 2020, pour travailler à des pistes d'amélioration des dispositifs, à la lumière des propositions figurant dans les rapports de l'ACPR et de la Cour des comptes.

Le problème principal tient à l'accès aux données permettant de retrouver les bénéficiaires. Dans l'un de ses comptes rendus, le CCSF a conclu : « évoquant la possibilité de donner un accès à des fichiers publics, fichiers fiscaux ou le numéro de sécurité sociale à des entités commerciales pour des individus vivants, le comité a considéré que cette proposition posait des difficultés au regard des réglementations de protection des données personnelles et de la législation sur le droit à l'oubli, et a donc écarté cette piste. »

Cette réflexion est conduite entre l'ensemble des acteurs concernés par le problème : banques, notaires, assureurs, consommateurs, épargnants. Le CCSF rassemble une centaine de personnes, sous l'égide de la Banque de France, pour trouver des solutions à des problèmes dans le domaine de l'assurance ou de la banque. Alors que l'on reproche souvent aux parlementaires de ne pas se rapprocher des acteurs concernés par les dispositifs législatifs, il serait paradoxal que cette proposition de loi ne prenne pas en compte le travail des acteurs et leurs propositions. Faisons confiance à ceux qui connaissent très bien le sujet.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Je vous remercie tous pour votre travail et vos propositions.

Monsieur Labaronne, je partage totalement votre avis s'agissant du besoin de concertation, et j'ai anticipé vos suggestions. Après avoir rédigé la proposition de loi, nous avons mené des auditions et des concertations avec le CCSF, l'ACPR, la Cour des comptes, le GIP des notaires, soit l'ensemble des acteurs que vous avez cités. Forts des conseils qu'ils nous ont apportés, nous vous proposons d'enrichir notre texte par des amendements qui remédient aux problèmes que vous avez soulevés.

Il s'est en effet avéré que la rédaction de l'article 1^{er} n'était pas satisfaisante au regard du secret professionnel. Ainsi, transmettre des données privées confidentielles à des entités commerciales pose des difficultés. Le CCSF et l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA) nous ont proposé de passer plutôt par le GIP Union Retraite. C'est une excellente idée qui permet de protéger les uns et les autres. Mon amendement CF4 tendra donc à modifier l'article 1^{er} en ce sens.

Vous indiquez, à propos de l'article 4, que la communication concernant le fichier Ciclade est satisfaisante, et Mme Dalloz affirme que ce fichier fonctionne bien. Il fonctionne bien, en effet, mais, selon l'ACPR, s'il a fait l'objet de plus de 1,2 million de consultations en 2017, celles-ci sont tombées à seulement 350 000 en 2018. Cela signifie qu'il faut organiser une communication régulière. Pour beaucoup de services au citoyen déployés par l'État, tels le numéro de téléphone dédié aux addictions ou le crédit formation que met en place Mme Pénicaud, on mesure un pic de consultation très important lors des campagnes de communication. Je ne vois pas pourquoi le fichier Ciclade resterait

confidentiel. Si vous interrogez votre entourage, vous verrez que très peu de personnes en connaissent l'existence, même parmi les plus éduquées.

Madame Dalloz, je suis d'accord avec vous, et même l'ACPR reconnaît que les dispositions de la loi Eckert sont restées frileuses. Ce texte a permis une avancée, mais les dispositifs doivent encore être améliorés.

Monsieur de Courson, je pensais que la loi PACTE avait permis d'améliorer la transférabilité, mais je suis prête à chercher avec vous les moyens d'améliorer le dispositif avec cette proposition de loi, avant le débat dans l'hémicycle.

Madame Lemoine, je vous remercie de vos propos ; nous avons effectivement mené des concertations avec l'ensemble des secteurs concernés.

Madame Grégoire, nous avons entendu votre remarque concernant l'article 1^{er}. Nous l'avons même anticipée puisque nous vous proposerons un amendement résolvant le problème du secret professionnel.

Madame Louwagie, j'étudierai votre proposition d'instaurer une période plus courte que les trois ans que je vous propose. D'ailleurs, spécifiquement pour ce sujet des stocks anciens de contrats en déshérence, toutes les périodes me semblent à revoir et les textes en vigueur à améliorer.

S'agissant des noms de naissance, permettez-moi une anecdote. Une société d'assurances m'a révélé que j'étais bénéficiaire d'un compte de retraite supplémentaire en déshérence. Cela a éclairé ma journée et je souhaite à tous les Français de recevoir une telle nouvelle ! À cette occasion, j'ai pu constater combien les fichiers étaient dégradés : mon nom de naissance avait perdu son « d » final, il n'y avait aucune mention de mon mariage, ma date de naissance était incomplète, avec seulement le mois et l'année, et le lieu de ma naissance manquait. Toutefois, grâce à l'industrie des *data*, on peut aujourd'hui perfectionner les recherches par recoupements de fichiers, et je pense qu'elle permettra de progresser dans la recherche des bénéficiaires de ces retraites en déshérence, y compris par la Caisse des dépôts, qui devrait aussi être tenue à ce type d'obligation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article L. 166 E du livre des procédures fiscales)

Élargissement des possibilités de consultation de fichiers publics dans le cadre de la recherche de bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ARTICULATION DE LA LUTTE CONTRE LA DÉSHÉRENCE DES PRODUITS D'ÉPARGNE AVEC LES PRINCIPES DU SECRET PROFESSIONNEL ET DE PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

L'utilisation des informations à caractère personnel par les personnes publiques ou privées dans le cadre de leur mission de service public est strictement encadrée par les dispositions législatives relatives au secret professionnel et à la protection des données à caractère personnel.

L'administration fiscale est notamment tenue au secret professionnel en vertu des dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, qui prévoit que le champ du secret s'étend à toutes les personnes appelées à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement et le contentieux des impôts, et à toutes les informations recueillies aux cours de ces opérations.

Les organismes de sécurité sociale sont également soumis au secret professionnel, comme le rappelle le Conseil d'État dans deux avis du 6 février 1951 et du 11 mars 1965.

À ces obligations liées au secret s'ajoutent celles relatives à la protection des données à caractère personnel, définies par les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En vertu de cette dernière, le traitement des données doit répondre à des exigences de loyauté au regard des finalités déterminées au stade de la collecte⁽¹⁾. Par ailleurs, tout traitement doit recevoir le consentement de la personne concernée⁽²⁾. La combinaison de ces dispositions exclut la possibilité pour les assureurs d'agrèger des données portant sur leurs assurés auprès d'organismes tiers, dans la mesure où la communication de ces données ne respecterait pas les obligations relatives aux finalités de données et au consentement de la personne concernée.

Enfin, l'absence de respect de ces différents principes est punie par la loi, en vertu des dispositions des articles 226-13 et 226-22 du code pénal. La loi peut néanmoins imposer ou autoriser la révélation du secret professionnel, comme le précise l'article 226-14 du même code.

(1) Article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(2) Article 5 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

B. L'ENCADREMENT DE LA CONSULTATION DE FICHIERS PUBLICS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉSHÉRENCE DES CONTRATS D'ASSURANCE VIE ET DE CAPITALISATION

Le législateur a encadré l'utilisation de certains fichiers publics nécessaires aux sociétés d'assurance en vue de retrouver les bénéficiaires des contrats d'assurance. Ces modifications législatives sont apparues indispensables afin de fiabiliser les fichiers clients des assureurs.

Tout d'abord, l'article 3 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence (dite loi Eckert) prévoit que les organismes professionnels du secteur de l'assurance consultent chaque année les données relatives au décès des personnes inscrites dans le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), pour l'ensemble des portefeuilles de contrats d'assurance vie et de capitalisation⁽¹⁾. Cette disposition est mise en œuvre par l'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA), chargée de traiter les demandes d'information émanant des personnes privées ou des assureurs dans le cadre de procédures de recherche des bénéficiaires de contrats d'assurance.

De surcroît, une exception au principe du secret professionnel applicable à l'administration fiscale a été aménagée. L'article 8 de la loi du 13 juin 2014 a ainsi créé la possibilité pour les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance ainsi que les mutuelles et unions ayant pour objet la réalisation d'opération d'assurance, dans le cadre de la recherche d'un bénéficiaire d'un contrat d'assurance sur la vie, d'obtenir auprès de l'administration fiscale les coordonnées de la personne physique concernée⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi s'attache à adapter les dispositifs en vigueur aux spécificités des contrats de retraite supplémentaire.

Tout d'abord, est précisé le champ des contrats couverts par le dispositif d'échange d'information avec l'administration fiscale prévu à l'article L. 166 E du livre des procédures fiscales, en mentionnant les contrats de retraite supplémentaire. Il s'agit ainsi de permettre aux entreprises d'assurance de retrouver les bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire après le décès du titulaire du contrat.

Une possibilité est par ailleurs ouverte aux organismes d'assurance afin de consulter les fichiers des caisses de retraite, en vue de retrouver les coordonnées des bénéficiaires de contrat de retraite supplémentaire.

(1) Article L. 132-9-3 du code des assurances.

(2) Article L. 166 E du livre des procédures fiscales.

B. LA PROPOSITION D'AJUSTEMENT DE LA RAPPORTEURE

Au terme des auditions, il est apparu qu'un élargissement de l'accessibilité des fichiers publics pour les assureurs n'est pas la solution la plus satisfaisante.

D'une part, les dispositions de l'article L. 166 E du livre des procédures fiscales ne sont pas encore effectives. Une convention signée entre l'AGIRA et l'administration fiscale prévoit les modalités des échanges d'information, mais le dispositif ne sera pleinement opérationnel qu'en juin 2020.

Par ailleurs, cette nouvelle ouverture de fichiers publics ne semble pas être entourée de garanties suffisantes au regard de l'exigence de protection des données à caractère personnel. Par conséquent, la rapporteure propose par voie d'amendement de modifier le dispositif de l'article 1^{er} de la proposition de loi, afin de faire du GIP Union Retraite le réceptacle de l'ensemble des informations relative à l'épargne retraite des assurés. En vertu des articles L. 161-17 et L. 161-17-1 du code de la sécurité sociale, le GIP est d'ores et déjà chargé de la mise en œuvre du droit à l'information des assurés pour l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires.

L'amendement propose de modifier l'article L. 161-17-1 du code de la sécurité sociale en prévoyant que des conventions seront signées entre le GIP et les sociétés d'assurance, mutuelles, institutions prévoyance et fonds de retraite professionnelle supplémentaire en vue d'échanger des informations en matière d'épargne retraite.

Par ailleurs, l'amendement prévoit l'élargissement de l'information mise à disposition des assurés, en modifiant les dispositions de l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale. L'objectif est d'offrir aux assurés une vision consolidée de leurs droits, comprenant les régimes légalement obligatoires ainsi que les régimes de retraite supplémentaire. En renforçant la transparence de l'information et en facilitant son accessibilité, il sera ainsi moins probable que les assurés ignorent l'existence de leur épargne retraite, ce qui fera mécaniquement reculer le phénomène de déshérence. Cette solution a la vertu de s'attaquer au problème de la déshérence alors que le souscripteur du contrat est encore vivant, à la différence des dispositions initiales de l'article 1^{er}, qui traitent exclusivement de la recherche du bénéficiaire du contrat. Enfin, l'utilisation du GIP comme tiers de confiance permettra de garantir la sécurité et la confidentialité des données personnelles des assurés.

*

* *

La commission examine l'amendement CF4 de la rapporteure.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Nous avons mesuré la difficulté à ouvrir l'accès à des données personnelles et confidentielles. Solliciter le GIP Union Retraite pour la

recherche des ayants droit et la mise en relation avec eux me semble la meilleure solution pour protéger ces données.

M. Daniel Labaronne. Cette proposition de faire pousser l'information par les organismes gestionnaires de ces contrats vers le GIP est très intéressante. Elle est d'ailleurs discutée dans le cadre du CCSF depuis près de six mois. Mais elle pose un certain nombre de difficultés sur lesquelles le comité travaille : qui prendra en charge financièrement ce nouveau dispositif ? Comment la transmission de l'information se fera-t-elle ? Il faut continuer à approfondir certains aspects techniques.

C'est pourquoi je dis que cette proposition de loi est intéressante, mais un peu prématurée au regard du travail effectué depuis six mois par les acteurs de la place.

Mme Véronique Louwagie. Ce n'est jamais le bon moment, ni le bon endroit !

M. Daniel Labaronne. Un certain nombre de problèmes techniques se posent...

M. Marc Le Fur. Quand on ne veut rien faire, on trouve toujours des bonnes raisons ! C'est un très bon texte.

M. Julien Aubert. Il y a des prématurés qui font de très beaux enfants...

Le domaine de la loi est bien défini par les articles 34 et 37 de notre Constitution. Vous dites être d'accord sur le fond et reconnaissez que l'idée est très bonne. Nous pouvons définir les principes généraux, les aspects techniques ne relèvent pas de notre compétence et pourront être fixés par voie réglementaire.

Quant à l'argument du financement, il ne vous étouffe pas toujours. Nous allons débattre d'une réforme des retraites sans connaître son financement. Si vous êtes capables de voter la retraite par répartition sans financement, vous arriverez à voter la retraite par capitalisation, avec ou sans ! Je propose que nous votions ces dispositions qui vont dans la bonne direction. L'intendance suivra !

M. Charles de Courson. Je suis étonné de la position de notre collègue Labaronne, qui ne nous a pas habitués à représenter les lobbys.

Que deviennent ces contrats d'assurance supplémentaire retraite ? La loi ne fixant pas de terme, ils sont conservés et les bénéfices qu'ils produisent deviennent des profits exceptionnels au bout d'un certain temps. Cette situation est totalement anormale : les assurances s'enrichissent sur le dos de personnes souvent modestes – la rapporteure a parlé de sommes moyennes de 2 000 euros, pas de centaines de milliers d'euros. Le financement n'est vraiment pas un problème. Ce qui est anormal, c'est l'enrichissement d'organismes d'assurance qui ne font pas leur travail.

M. le président Éric Woerth. J'observe qu'un accord existe sur les objectifs du texte et qu'il n'y a pas de fracture politique. Quand il n'y a pas de désaccord politique majeur, les propositions de loi sont une bonne manière de légiférer vite et de ne pas encombrer le Parlement. Que la proposition de loi vienne de l'UDI, des Républicains, de La République en marche ou des Socialistes, c'est la qualité technique du texte qui compte, et il peut être enrichi par des amendements ou par le jeu de la navette avec le Sénat.

Le Parlement est embolisé par des textes longs et compliqués, qui font l'objet de débats politiques. Ce n'est pas le cas en l'espèce ; évitons la recherche en paternité.

La commission rejette l'amendement CF4.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

*

* *

Article 2

(articles L. 132-27-2 du code des assurances et L. 223-25-4 du code de la mutualité)

Réduction du délai de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaires en déshérence et du délai de transfert des encours à la Caisse des dépôts et consignations

I. ÉTAT DU DROIT

Le dispositif visant à lutter contre la déshérence des produits d'épargne mis en place par la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 dite Eckert prévoit que les sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie et des bons de capitalisation non réclamées sont déposées à la Caisse des dépôts et consignations à l'issue d'un délai de dix ans à compter de la date de prise de connaissance par l'assureur du décès de l'assuré ou de l'échéance du contrat ⁽¹⁾.

Comme le remarquait la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2019 ⁽²⁾, ces dispositions s'articulaient imparfaitement avec les spécificités des contrats de retraite supplémentaire. En vertu des dispositions de la loi Eckert, le « *point de départ des obligations des assureurs* » est constitué par l'arrivée à terme du contrat, ou la prise de connaissance du décès de l'assuré. Dans le cas des contrats de retraite supplémentaire, la liquidation de l'épargne est conditionnée par la cessation de l'activité professionnelle, mais reste une simple faculté pour l'assuré. Ce dernier peut décider de reculer la date de la liquidation pour accroître le montant de la rente, ce qui amena la Cour des comptes à souligner que les contrats de retraite supplémentaire étaient des contrats « *sans terme* ».

Le fait générateur des obligations de recherche de l'assureur est donc davantage incertain dans le cadre des contrats de retraite supplémentaire, ce qui rend malaisée l'identification de la déshérence.

C'est à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite PACTE que les dispositions de la loi Eckert ont été articulées avec les caractéristiques des contrats de retraite supplémentaire.

Les articles L. 132-27-2 du code des assurances et L. 223-25-4 du code de la mutualité modifiés prévoient désormais qu'à « *défaut d'échéance du contrat ou de*

(1) *Articles L. 132-27-2 du code des assurances et L. 223-25-4 du code de la mutualité.*

(2) *Cour des comptes, Tome II, le suivi des recommandations, Rapport public annuel 2019.*

prise de connaissance par l'assureur du décès de l'assuré, lorsque la date de naissance de l'assuré remonte à plus de cent vingt années et qu'aucune opération n'a été effectuée par l'assuré au cours des deux dernières années, l'assureur est tenu de rechercher le bénéficiaire et de l'aviser de la stipulation effectuée à son profit ».

Les dispositions de ces mêmes articles prévoient également qu'en cas de recherche infructueuse, les sommes dues au titre du contrat sont transférées à la Caisse des dépôts et consignations au terme d'un délai de dix ans à compter du cent vingtième anniversaire de l'assuré.

Ces dispositions établissent ainsi une date par défaut à laquelle la déshérence sera caractérisée. Ces contrats pourront ensuite être traités selon la même procédure que les autres contrats d'assurance vie en déshérence.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la proposition de loi vise à aménager les dispositions créées par la loi PACTE en vue d'accélérer le processus d'identification de la déshérence et permettre de retrouver plus rapidement les bénéficiaires des contrats de retraite supplémentaire non liquidés. Cette disposition s'articule ainsi avec l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui vise à renforcer les moyens de recherche des sociétés d'assurance.

Il est ainsi proposé de fixer le point de départ par défaut de la période de recherche du bénéficiaire du contrat d'assurance au quatre-vingt-dixième anniversaire de l'assuré. Cette date sera également le fait générateur du délai au terme duquel les sommes afférentes aux contrats sont transférées à la Caisse des dépôts et consignations. Ce délai est lui-même raccourci de dix à trois ans.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX ARTICLES L. 132-27-2 DU CODE DES ASSURANCES ET L. 223-25-4 DU CODE DE LA MUTUALITÉ

	Point de départ par défaut de la recherche du bénéficiaire du contrat d'assurance vie	Transfert des sommes dues au titre du contrat à la Caisse des dépôts et consignations
Droit existant	120 ^e anniversaire de l'assuré	130 ^e anniversaire de l'assuré
Droit proposé	90 ^e anniversaire de l'assuré	93 ^e anniversaire de l'assuré

Source : commission des finances

Le choix du cent-vingtième anniversaire, adopté par voie d'amendement au cours de la première lecture de la loi PACTE au Sénat, s'appuyait sur l'existence des tables de mortalité. La probabilité de décès à cent vingt ans apparaît suffisamment élevée pour enclencher la recherche d'un bénéficiaire éventuel d'un contrat de retraite supplémentaire.

Toutefois, il semble que cette date soit particulièrement tardive, au détriment des bénéficiaires pouvant être retrouvés plus tôt. Il convient donc d'avancer cette échéance. Il s'agit ici de concilier la nécessité de débiter dans un délai raisonnable la recherche d'un bénéficiaire éventuel d'un contrat de retraite

supplémentaire, sans porter préjudice à l'éventuel titulaire du contrat toujours en vie et souhaitant liquider sa retraite tardivement.

Par ailleurs, compte tenu des obligations auxquelles sont tenus les assureurs, il apparaît que passé un certain temps, les chances de retrouver le titulaire ou le bénéficiaire d'un contrat de retraite supplémentaire sont quasiment nulles. Les dispositions de l'article 2 visent ainsi à éviter que les compagnies d'assurance conservent les sommes afférentes aux contrats à leur bilan.

*

* *

La commission rejette l'article 2.

*

* *

Après l'article 2

La commission est saisie de l'amendement CF2 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Si la retraite de base était suffisante, il n'y aurait aucun besoin de toutes ces retraites supplémentaires, dont certaines finissent en déshérence. D'où cette proposition d'aménager un système qui a de nombreuses lacunes.

Nous proposons de supprimer les plans d'épargne retraite obligatoires à discrétion de l'entreprise, mais en maintenant les placements retraite qui n'ont pas de caractère obligatoire. En s'assurant ainsi du consentement du bénéficiaire à l'ouverture du plan, on réduirait le risque d'oubli, et donc de déshérence.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Je n'appuie pas cette proposition.

Sur la forme, vous visez les dispositions issues de la loi PACTE. Or ces nouveaux produits feront vraisemblablement moins l'objet de déshérence, du fait des obligations renforcées applicables aux assureurs en matière d'information des salariés.

Sur le fond, abstraction faite de la déshérence, le contrat de retraite supplémentaire collectif constitue un avantage social. En rente annuelle, ces contrats rapportent un peu plus de 2 000 euros, soit 195 euros par mois. Ce n'est pas fait pour les classes aisées, mais plutôt pour les classes moyennes ou moins aisées.

Il ne faut pas oublier que les contrats à adhésion obligatoire font l'objet d'un abondement de la part de l'entreprise, qui investit donc dans la retraite de ses employés.

Par ailleurs, les contrats à adhésion obligatoire font l'objet de spécificités au bénéfice des salariés. Par exemple, les cotisations versées par ces derniers au titre du contrat sont exonérées, dans certaines limites, d'impôt sur le revenu.

Je pense donc que, tant sur le fond que sur la forme, votre amendement n'est pas opportun. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF2.

*

* *

Article 3

Expérimentation d'un dispositif de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire en déshérence

I. ÉTAT DU DROIT

Le transfert des sommes dues au titre des contrats de retraite supplémentaire auprès de la Caisse des dépôts met fin à la phase de recherche des bénéficiaires de ces contrats par les sociétés d'assurance. Par ailleurs, les obligations légales de la Caisse des dépôts et consignations relatives à la gestion des sommes déposées par les organismes d'assurance concernent l'organisation de la publicité de l'identité des souscripteurs des contrats afin de permettre à ces derniers ou aux bénéficiaires de ces mêmes contrats de percevoir les sommes qui leurs sont dues ⁽¹⁾.

En conséquence, la Caisse des dépôts a mis en place un site internet nommé Ciclade, qui permet aux épargnants de rechercher leurs capitaux. Ce dispositif repose donc sur les actions mises en œuvre par les bénéficiaires de contrats d'assurance pour rechercher leurs avoirs, et non plus sur les procédures déployées par les sociétés d'assurance qui organisaient elles-mêmes la recherche des souscripteurs ou de leurs ayants droit.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 de la proposition de loi prévoit l'organisation d'une expérimentation de deux ans en vue de renforcer les moyens de recherche des bénéficiaires des contrats de retraite supplémentaire, une fois les sommes afférentes à ces contrats transférées à la Caisse des dépôts.

Ce dispositif expérimental reposerait sur la possibilité de confier à des organismes spécialisés la mission de recherche des bénéficiaires des contrats en déshérence. Le présent article renvoie au pouvoir réglementaire les modalités d'organisation de l'expérimentation, parmi lesquelles :

- la liste des organismes habilités à mener la recherche de bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire en déshérence ;
- les conditions de rémunération de ces organismes ;
- le seuil d'encours des contrats concernés ;
- le nombre minimum de dossiers confiés à chacun de ces organismes.

(1) Article 3 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

L'esprit de cette expérimentation est double. D'une part les probabilités de retrouver les bénéficiaires des contrats de retraite supplémentaire en déshérence s'amenuisent considérablement une fois les sommes transférées à la Caisse des dépôts. Les épargnants doivent eux-mêmes effectuer leur recherche sur la plateforme Ciclade, qui demeure elle-même un instrument méconnu du grand public.

Il apparaît ainsi nécessaire de consolider le dispositif en vigueur et de réaffirmer qu'à chacune des étapes du processus de gestion de la déshérence l'objectif premier est de retrouver les bénéficiaires des fonds d'épargne.

Il est à noter que le recours à des organismes privés fait l'objet d'un encadrement strict. Le pouvoir réglementaire se voit confier la mission d'organiser le marché de la recherche des bénéficiaires de contrats en déshérence, en fixant *a priori* les conditions de rémunération et en organisant la répartition des dossiers à traiter. L'objectif poursuivi par l'article est d'éviter que les entreprises privées volontaires pour mener ces recherches se concentrent sur les dossiers les plus rémunérateurs, ce qui ferait manquer sa cible au dispositif.

Enfin, l'article 3 prévoit que six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur l'opportunité de généraliser le dispositif.

*

* *

La commission rejette l'amendement rédactionnel CF5 de la rapporteure.

Elle est saisie de l'amendement CF6 de la rapporteure.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Il s'agit de préciser les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation. Un encadrement spécifique, fixé par voie réglementaire, devra déterminer les conditions dans lesquelles les informations relatives aux bénéficiaires des contrats de retraite supplémentaire en déshérence seront transmises aux organismes privés parties prenantes de l'expérimentation, dans le respect des dispositions légales applicables à la protection des données à caractère personnel.

Il s'agit, par cette expérimentation, de démontrer la possibilité d'améliorer la recherche des ayants droit de retraites en déshérence.

La commission rejette l'amendement CF6.

Puis elle rejette l'article 3.

*

* *

Article 4

Obligation d'organisation d'une campagne de communication

I. ÉTAT DU DROIT

Les obligations de la Caisse des dépôts et consignations fixées par la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 (dite Eckert) se limitent à la mise en œuvre d'une procédure de publicité de l'identité des souscripteurs des contrats pour lesquels la déshérence a été caractérisée, une fois que les sommes ont été transférées à la Caisse des dépôts.

Par ailleurs, aucune obligation spécifique visant à assurer la publicité de la plateforme Ciclade n'est prévue par une disposition législative ou réglementaire. Tout au plus, les articles L. 132-27-2 du code des assurances et L. 223-25-4 du code de la mutualité prévoient que six mois avant l'expiration du délai de dix ans au bout duquel les contrats d'assurance en déshérence sont transférés à la Caisse des dépôts, les sociétés d'assurance ou mutuelles informent les souscripteurs, membres participants ou bénéficiaires des contrats de la mise en œuvre de la procédure définie par les dispositions de la loi Eckert. À cette occasion les personnes concernées peuvent donc prendre connaissance de l'existence de Ciclade. Il est cependant permis de croire qu'un bénéficiaire d'un contrat d'assurance prenant connaissance d'une telle information tentera de récupérer ses capitaux avant le transfert auprès de la Caisse des dépôts. L'aboutissement de la procédure de déshérence laisse penser que les bénéficiaires n'ont pas été en mesure de prendre connaissance du courrier envoyé par la société d'assurance ou la mutuelle.

De la même manière, la Caisse des dépôts est tenue d'informer, par courrier recommandé ou tout autre moyen à sa disposition, les titulaires ou souscripteurs, leurs représentants légaux ou les bénéficiaires des contrats en déshérence six mois avant la date du transfert des fonds à l'État.

Outre ces deux dispositions qui visent à informer de l'existence de Ciclade et de la possibilité pour les bénéficiaires de contrats d'assurance de récupérer leur épargne placée auprès de la Caisse des dépôts, aucun dispositif ne permet d'alerter le grand public sur les procédures mises en œuvre pour lutter contre la déshérence.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 4 de la proposition de loi prévoit la mise en œuvre avant le 1^{er} janvier 2021 d'une campagne de communication sur le dispositif organisant la publicité de l'identité des souscripteurs des contrats d'assurance en déshérence transférés à la Caisse des dépôts. Il s'agit de faire connaître Ciclade au grand public.

Il apparaît que l'un des principaux problèmes liés au phénomène de déshérence, en sus du manque de fiabilité des données à disposition des sociétés d'assurance, est la méconnaissance par les citoyens des dispositifs mis en œuvre afin de leur permettre de retrouver leurs capitaux. Une telle campagne de communication favoriserait une plus grande consultation du site internet Ciclade, et par voie de conséquence une liquidation plus importante des sommes non réclamées.

Au terme des auditions menées en amont de l'examen de la proposition de loi, la rapporteure considère qu'il serait souhaitable de préciser que la campagne d'information devant être menée pour faire connaître la plateforme Ciclade pourrait être directement financée et organisée par les sociétés d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance proposant des contrats de retraite supplémentaire.

D'une part, l'un des axes forts de la proposition de loi est sa neutralité pour les finances publiques. Un tel dispositif garantirait un coût nul pour les personnes publiques.

Par ailleurs, dans la mesure où le transfert à la Caisse des dépôts des sommes en déshérence résulte à la fois de l'absence du maintien d'un contact effectif entre l'assuré et l'assureur et de l'impossibilité de retrouver les bénéficiaires des contrats, il n'apparaît pas injustifié de faire contribuer financièrement ces mêmes assureurs à la campagne de communication. C'est donc l'objet d'un amendement déposé par la rapporteure en vue de l'examen de la proposition de loi en commission.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF7 de la rapporteure.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Il s'agit uniquement de mesurer dans quelle mesure le fichier Ciclade est méconnu des Français, et à quel point il est nécessaire d'améliorer la communication à son propos.

Au fil des auditions, il est apparu pertinent d'indiquer sans ambiguïté qu'une telle campagne de communication relève des sociétés d'assurances proposant des contrats de retraite supplémentaire. Cet amendement permet de faire figurer explicitement dans le texte que ce n'est pas à la charge de l'État, mais des sociétés d'assurance.

La commission rejette l'amendement CF7.

Puis elle rejette l'article 4.

*

* *

Après l'article 4

La commission est saisie de l'amendement CF3 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Compte tenu de la réforme des retraites à venir, cette proposition de loi risque de rapidement devenir obsolète. Plus personne n'oubliera jamais les retraites supplémentaires, elles seront probablement l'unique moyen de toucher une pension !

Pour l'heure, cette proposition va dans le bon sens, selon nous. Plutôt que de reverser les sommes non réclamées par les bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire au budget général de l'État, nous suggérons de les affecter au régime général de la sécurité sociale, afin de financer les retraites du régime général.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Ma proposition de loi ne porte pas sur le flux des retraites supplémentaires à venir, mais sur le stock.

Votre idée est intéressante : il existe un lien évident entre les retraites supplémentaires et la branche vieillesse de la sécurité sociale. Cependant, deux éléments doivent être étudiés afin d'améliorer votre proposition. D'une part, un quart des encours de retraite supplémentaire relève de contrats souscrits par des travailleurs indépendants et agricoles. D'autre part, 11 % des encours sont issus de l'épargne formée par les fonctionnaires. Il me semble inéquitable qu'une épargne constituée par une partie de ces travailleurs alimente ensuite un régime général qui ne les concerne pas.

Dans la mesure où la réforme des retraites que nous examinerons prochainement vise à créer un régime universel, il serait judicieux d'aborder votre proposition dans ce cadre, qui permettra de mieux cibler le dispositif. Par ailleurs, à la lecture de l'exposé des motifs de votre amendement, je comprends que vous entendez utiliser la retraite supplémentaire pour financer de manière pérenne le régime général. Or la principale difficulté tient aux stocks anciens. Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. L'idée est intéressante, en tout cas.

La commission rejette l'amendement CF3.

L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejeté, le texte est considéré comme rejeté par la commission.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Ce rejet m'attriste, car je pense que la conjoncture demande que l'on se penche sur cette question. Nous aurions pu enrichir ce texte et y travailler ensemble, pour éviter d'engorger un calendrier parlementaire qui l'est déjà suffisamment. Ce texte aurait permis d'apporter des améliorations contre la déshérence des retraites supplémentaires. Je regrette que nous n'ayons pas saisi cette opportunité pour avancer ensemble, et passer à l'acte II du quinquennat de manière tangible.

M. le président Éric Woerth. Il faudra le redire en séance.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

– **Direction générale du Trésor** – MM. Romain Chambre, chef du bureau marchés et produits d’assurance, Guillaume Flury, adjoint au chef du bureau marchés et produits d’assurance

– **Comité consultatif du secteur financier** – Mme Corinne Dromer, présidente, et M. Jean-Marc Lherm, secrétaire général adjoint

– **Fédération française de l’assurance (FFA)** – MM. Arnaud Chneiweiss, délégué général, Philippe Rulens, directeur de l’Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA), Philippe Bernardi, directeur des assurances de personnes, Mme Sylvie Gautherin, directrice-adjointe des assurances de personnes, et M. François Rosier, directeur du département juridique, Mme Ludivine Azria, conseillère parlementaire

– **Cour des comptes** – M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre, et Mme Émilie Manceau-Darrivere, auditrice

– **Caisse des dépôts et consignations** – Mmes Valérie Hulst, directrice juridique et fiscale adjointe, Laetitia Dordain, directrice du département Consignations et dépôts spécialisés à la direction des clientèles bancaires, M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, et Mme Selda Gloanec, conseillère relations institutionnelles

– **Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** – M. Bernard Delas, vice-président, et Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur de la Banque de France

– **GIP Union retraite** – MM. Stéphane Bonnet, directeur, et Philippe Retailleau, directeur adjoint