



N° 1292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
relatif aux avoirs bancaires et aux contrats d'assurance-vie en déshérence

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,

Rapporteur général

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION	5
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, M. RAOUL BRIET, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. JEAN-FRANÇOIS LEQUOY, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES (FFSA), ET M. PIERRE MINOR, PRÉSIDENT DU COMITÉ JURIDIQUE DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE (FBF)	9
ANNEXE : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LES AVOIRS BANCAIRES ET LES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE EN DÉSHÉRENCE	25

INTRODUCTION

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la commission des Finances a adressé à la Cour des comptes, le 13 décembre 2012, une demande d'enquête sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence. Le rapport de la Cour des comptes, transmis le 28 juin 2013, a été présenté à la Commission par le président de la première chambre le 17 juillet. À la suite de cette présentation, la commission des Finances a autorisé la publication du rapport.

La demande adressée par la commission des Finances à la Cour des comptes était d'une nature légèrement différente de celles relevant habituellement de l'article 58-2 de la LOLF, qui concerne les enquêtes relatives à « *la gestion des services ou organismes* » contrôlées par la Cour.

La question des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence conduit naturellement à s'interroger sur l'action des services de l'État en matière de recouvrement des avoirs frappés par la prescription trentenaire. C'est l'objet de la troisième partie du rapport, qui met en lumière la faible implication de la direction générale des finances publiques en la matière.

Toutefois, le cœur de la préoccupation exprimée par la commission des Finances se situe à l'intersection de deux objectifs de politiques publiques dépassant la seule question de la bonne gestion du service public.

D'une part, le traitement des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence peut avoir des implications non négligeables sur les ressources du budget général. La bonne application du principe de prescription trentenaire devrait permettre à l'État de percevoir *in fine* les fonds dont les propriétaires ne peuvent pas être identifiés. Le manque de diligence des établissements de crédit et des entreprises d'assurance ainsi que le caractère lacunaire de la législation le privent néanmoins de ces recettes qui lui reviennent de droit. Compte tenu du contexte budgétaire et du stock d'avoirs en déshérence, évalué à plusieurs milliards d'euros par la Cour des comptes, il est de bonne gestion de s'intéresser à l'ensemble des ressources, y compris non fiscales, pouvant être mobilisées pour financer le budget de l'État.

D'autre part, comme la Cour des comptes le souligne dans son rapport, les lacunes en matière de traitement des avoirs en déshérence portent atteinte à la protection des épargnants. Ceux-ci ne sont pas en mesure d'identifier les fonds dont ils ne savent pas, soit par oubli soit par ignorance, qu'ils en sont les

propriétaires légitimes. L'usufruit de ces ressources revient alors aux institutions financières qui, en l'état du droit, ne sont pas suffisamment incitées à réaliser les démarches nécessaires pour rendre les avoirs à qui de droit.

Au vu de ces enjeux, le Rapporteur général considère avec le plus grand intérêt la question des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence. Pour cette raison, il a demandé au président de la première chambre, qu'il remercie pour sa disponibilité, de lui présenter, le 26 février 2013, un point d'étape sur les travaux engagés par la Cour et a précisé, à cette occasion, ses attentes sur la suite de ces travaux.

Le Rapporteur général a, dans un second temps, mentionné le sujet publiquement à l'occasion de l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires et de son article 23 *quater* portant sur les contrats d'assurance-vie en déshérence et introduit par le Sénat à l'initiative du Rapporteur pour avis de la commission des Lois, M. Thani Mohamed Soihili.

Compte tenu des travaux engagés, il a alors évoqué l'option de recourir à une proposition de loi pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes. Lors de l'examen du texte en séance le 5 au juin 2013, le ministre chargé de l'économie, M. Pierre Moscovici, a indiqué que, dans l'hypothèse où la Cour concluerait effectivement à la nécessité de modifier la loi, il serait *« personnellement favorable à ce que les mesures législatives qu'il conviendrait éventuellement de prendre soient l'occasion, pour le Parlement, de faire preuve d'initiative, sous la forme d'une proposition de loi »*.

Les conclusions du rapport de la Cour des comptes confirment la nécessité de procéder à des modifications législatives pour assurer un traitement satisfaisant des avoirs en déshérence.

La Cour des comptes constate ainsi le caractère lacunaire du cadre juridique applicable aux comptes bancaires inactifs qui ne sont pas définis par la loi et sur lesquels l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ne peut exercer de contrôle. Elle remarque, par ailleurs, que les établissements de crédit ne sont guère incités à assurer le respect de la prescription, actuellement de trente ans, et que certains d'entre eux n'hésitent pas à prélever des frais substantiels de gestion sur ces comptes « dormants ».

Dans ces conditions, le rapport propose de prévoir, au sein du code monétaire et financier, une définition des comptes bancaires inactifs et une obligation annuelle de recherche d'information sur l'éventuel décès des titulaires de ces comptes, que les banques devraient assurer sous le contrôle de l'ACPR. Le rapport recommande également une obligation de transfert des fonds, après un certain délai, à la Caisse des dépôts qui serait chargée de les consigner jusqu'à l'application de la prescription.

S'agissant des contrats d'assurance-vie en déshérence, les premières avancées adoptées dans le cadre du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires répondent en partie – mais pas en totalité – aux recommandations de la Cour en matière de recherche et d'information des bénéficiaires.

Le rapport propose également le transfert à la Caisse des dépôts, après un certain délai, des sommes dues au titre des contrats non réclamés.

En résumé, les propositions de la Cour des comptes poursuivent le double objectif de protection des épargnants et de préservation des intérêts financiers de l'État.

La protection des épargnants passe principalement par des obligations légales de recherche des propriétaires des fonds, dont la mise en œuvre serait contrôlée par l'ACPR, ainsi que par des dispositions préservant le montant de ces fonds – par un plafonnement des frais applicables aux comptes bancaires inactifs et par une obligation de revalorisation *post mortem* des contrats d'assurance-vie.

La protection des intérêts financiers de l'État ne peut être assurée sans le transfert obligatoire des fonds à la Caisse des dépôts, qui garantit l'application de la prescription trentenaire.

Les conclusions de la Cour des comptes ouvrent donc la voie au dépôt d'une proposition de loi du Rapporteur général tendant à mettre en œuvre ces recommandations.

Le Rapporteur général devrait transmettre prochainement un avant-projet de texte à l'ensemble des parties prenantes, y compris les organismes représentatifs des institutions financières. Une fois la rédaction stabilisée, il pourrait être proposé que le Président de l'Assemblée nationale soumette cette future proposition de loi, une fois déposée, pour avis, au Conseil d'État sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Le texte serait alors en mesure d'être examiné en première lecture par l'Assemblée nationale à compter du début de l'année 2014.

Le présent rapport confirme le caractère essentiel de la contribution de la Cour des comptes au travail de contrôle confié par la Constitution au Parlement, en l'espèce à la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Si la proposition de loi du Rapporteur général devait, à l'avenir, être adoptée définitivement, ce rapport constituerait une illustration de la coopération fructueuse qui peut s'établir entre la Cour des comptes et la représentation nationale.

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, M. RAOUL BRIET, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. JEAN-FRANÇOIS LEQUOY, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES (FFSA), ET M. PIERRE MINOR, PRÉSIDENT DU COMITÉ JURIDIQUE DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE (FBF)

Au cours de sa séance du mercredi 17 juillet 2013, la Commission a entendu, en audition ouverte à la presse, M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, M. Raoul BRIET, président de la 1^{re} chambre, M. Jean-François LEQUOY, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), et M. Pierre MINOR, président du comité juridique de la Fédération bancaire française (FBF), sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes, en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence.

La Commission procède tout d'abord à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, et de M. Raoul Briet, président de la première chambre.

M. le président Gilles Carrez. Nous accueillons M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, accompagné du président de la première chambre, M. Raoul Briet : ils viennent nous présenter le rapport qu'a préparé la Cour à la suite de la demande d'enquête que la commission des Finances lui avait adressée le 13 décembre 2012 sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence.

Cette demande vous avait été adressée, monsieur le Premier président, en application des dispositions du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. Le même jour, nous vous avons également saisi d'une demande sur les péages autoroutiers : mercredi prochain, vous viendrez nous présenter avec la présidente de la septième chambre les résultats de cette autre enquête de la Cour.

Dans un premier temps, nous entendrons la présentation de l'enquête de la Cour par le Premier président et nous lui poserons des questions. Puis, après le départ du Premier président, mais avec la participation de M. Briet, nous pourrions entendre les observations des représentants des assurances et des banques et dialoguer avec eux. Je salue d'ores et déjà M. Jean-François Lequoy, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurances, et M. Pierre Minor, président du comité juridique de la Fédération bancaire française, accompagné de M. Alain Gourio, directeur du département juridique de la FBF : ils me rejoindront tout à l'heure à la tribune.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, je vous remercie d'avoir organisé cette audition pour me permettre de présenter à votre Commission le rapport qu'elle a commandé à la Cour, sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence. Je suis accompagné de M. Raoul Briet, président de la première chambre, et de Mme Catherine Julien-Hiebel, conseillère référendaire et rapporteure. Sont également présentes Mme Monique Saliou, conseillère maître, contre-rapporteure, et les autres rapporteures de l'enquête, Mmes Stéphanie Cabossioras, Aude Buresi et Constance Brayé.

Ce rapport est le fruit non seulement d'un contrôle auprès des services de l'État, mais surtout d'une enquête menée auprès des fédérations professionnelles des secteurs de la banque et de l'assurance et d'un échantillon représentatif de leurs adhérents. La Cour a été amenée, dans le cadre de cette enquête et de manière plutôt inhabituelle, à examiner les pratiques d'organismes, pour la plupart d'entre eux privés, sur lesquelles elle ne dispose pas de compétence directe. Tous les établissements consultés ont pleinement coopéré.

La situation actuelle des avoirs bancaires inactifs puis en déshérence ainsi que des contrats d'assurance-vie non réclamés soulève de réels enjeux de protection des épargnants. Le client – ou son héritier – qui ne se serait pas manifesté auprès de son établissement de crédit pendant une longue durée n'est, en l'état actuel, pas assuré de pouvoir récupérer les sommes qu'il y a déposées sans que le capital ait été largement entamé par des frais de gestion. S'il a souscrit un contrat d'assurance-vie, il n'est pas toujours assuré du versement rapide des sommes dues aux bénéficiaires qu'il a désignés, en particulier lorsque ces derniers ne sont pas informés de l'existence d'un tel contrat à leur profit. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les personnes les plus susceptibles d'être touchées par la déshérence sont celles qui détiennent de petits dépôts bancaires ou des contrats d'assurance-vie de montants modestes.

La gestion des avoirs non réclamés soulève également des enjeux budgétaires pour l'État. En effet, les avoirs non réclamés par leur propriétaire ou bénéficiaire auprès de l'établissement de crédit dépositaire ou de l'organisme d'assurance sont acquis à l'État au bout de trente ans. Les montants qui lui reviennent sont toutefois, dans la situation actuelle, assez peu significatifs : 49,3 millions d'euros en 2012 au titre des comptes bancaires prescrits et 6,4 millions d'euros, entre 2008 et janvier 2013, au titre des contrats d'assurance-vie prescrits.

Les constats formulés par la Cour diffèrent entre le secteur bancaire et celui des assurances.

S'agissant des avoirs bancaires en déshérence, le cadre juridique est lacunaire. La seule obligation légale à la charge des banques concernant ces avoirs est celle de leur reversement à l'État au terme de la prescription trentenaire. La Cour a d'ailleurs relevé des défaillances dans le respect par les établissements de crédit de cette obligation. Le code monétaire et financier ne comprend pas, en revanche, d'obligations particulières concernant les comptes inactifs, c'est-à-dire non mouvementés à l'initiative du client et pour lesquels ce dernier ne s'est pas manifesté.

Il découle de ce cadre juridique incomplet une série de conséquences préjudiciables.

En premier lieu, les banques n'ont aucune obligation de rechercher si les titulaires des comptes ouverts dans leurs livres sont décédés. En pratique, l'absence de connaissance du décès du client par les banques est pourtant l'un des facteurs principaux de déshérence des comptes au sein des établissements de crédit. Elle est en partie liée au fait que les notaires n'ont pas de droit propre à consulter, lors des successions, le fichier des comptes bancaires – FICOBA –, qui recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. Actuellement, et seulement depuis 2011, ils n'ont qu'un accès indirect au FICOBA, sur mandat d'un héritier. Ils n'ont donc pas toujours une vision exhaustive du patrimoine détenu en banque par les personnes décédées.

En deuxième lieu, les avoirs bancaires inactifs font l'objet d'une gestion hétérogène par les établissements de crédit, chacun ayant son interprétation de ce qu'est un compte inactif et de ses modalités de gestion.

En troisième lieu, l'application de frais de gestion annuels sur les comptes courants inactifs pendant plusieurs années, voire jusqu'au terme de la prescription trentenaire, peut conduire les banques à prélever une partie importante des sommes qu'ils contiennent, et parfois la totalité lorsque le montant de ces sommes est réduit.

En quatrième et dernier lieu, l'Autorité de contrôle prudentiel – ACP –, faute de textes précis s'imposant aux banques dans ce domaine, n'est pas en situation de veiller à leur respect.

S'agissant du secteur de l'assurance, la situation est différente. Plusieurs textes législatifs récents, en 2003, 2005 et 2007, ont introduit de nouvelles obligations à la charge des assureurs, afin de réduire le nombre de contrats d'assurance-vie non réclamés, en particulier l'obligation de s'informer du décès éventuel d'un assuré et de rechercher les bénéficiaires des contrats d'assurance-vie.

Les assureurs ont cependant tardé à mettre en œuvre ces obligations, dont ils ont eu, par ailleurs, une interprétation restrictive.

La loi du 17 décembre 2007 n'est pas intégralement appliquée par eux, alors même que son entrée en vigueur date de plus de six ans, qu'il s'agisse de l'obligation de consulter les données relatives au décès des personnes inscrites au répertoire national d'identification des personnes physiques – RNIPP – pour identifier les assurés décédés, ou de celle de rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, une fois le décès de l'assuré connu. S'il va de soi que la mise en œuvre technique a nécessité une montée en charge progressive du dispositif, il n'en reste pas moins que les organismes d'assurance n'ont manifestement pris conscience que tardivement des nouvelles responsabilités que leur confiait la loi.

En outre, s'appuyant sur des engagements professionnels de la Fédération française des sociétés d'assurances – FFSA – et du Groupement des entreprises mutuelles d'assurance – GEMA –, les entreprises d'assurance ont appliqué des critères restrictifs pour la consultation du RNIPP, qui ne figurent pas dans le texte de la loi. De manière générale, elles ne consultent le fichier des décès que pour les assurés âgés de plus de quatre-vingt-dix ans ou dont le contrat est supérieur à 2 000 euros. En conséquence, les bénéficiaires d'assurés décédés à moins de quatre-vingt-dix ans ou les bénéficiaires de petits montants ont fort peu de chance de recevoir les prestations qui leur sont dues s'ils ne se manifestent pas auprès de l'assureur. L'enjeu est important dans la mesure où l'âge moyen des décès s'élève à quatre-vingts ans dans les entreprises interrogées et que les contrats de moins de 2 000 euros représentent entre 20 % et 30 % de l'ensemble des contrats.

Au vu de ces constats, la Cour a tenté d'estimer l'encours des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie non réclamés.

L'encours des avoirs bancaires non réclamés pourrait être estimé à quelque 1,2 milliard d'euros. Ce chiffrage résulte de la combinaison de deux approches complémentaires : d'une part, une estimation de l'encours, au sein des réseaux distributeurs historiques du livret A, des avoirs détenus par des clients centenaires mais décédés depuis une longue période, évalué à 918 millions d'euros ; d'autre part, les données transmises par cinq des sept groupes ou établissements bancaires consultés par la Cour concernant l'encours des comptes bancaires – hors livrets A pour certains réseaux – identifiés comme inactifs depuis dix ans. Cet encours s'élevait, fin 2012, à 298 millions d'euros. Cette estimation repose sur des données partielles et hétérogènes, donc fragiles. Elle a toutefois l'avantage de montrer que l'enjeu est significatif, même s'il comporte un aspect historique et non reductible lié aux livrets A distribués par les réseaux qui en avaient, à l'origine, le monopole.

L'exemple des centenaires a surtout retenu l'attention de la presse, bien qu'il ne s'agisse que de la partie la plus visible du sujet. Nous relevons, dans notre rapport, que ceux ayant un compte ouvert sont 674 014, alors que la France compte seulement 20 106 personnes de cet âge. Même si des phénomènes de double détention ne peuvent être exclus, l'ampleur de l'écart conduit à penser que nombre de ces titulaires sont aujourd'hui décédés, dont certains depuis une longue période. Une partie de ces comptes correspond donc à des avoirs bancaires non réclamés.

S'agissant des contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés, leur encours représente, sur la base de l'enquête non publiée menée par la FFSA et le GEMA, au minimum 2,76 milliards en 2011. Il s'agit là encore d'une estimation basse, dans la mesure où sont exclus les capitaux pour lesquels les assureurs ne consultent pas le fichier des décès, en contradiction avec ce que prévoit la loi depuis 2007.

Le caractère lacunaire du cadre juridique applicable au secteur bancaire en matière de gestion des comptes inactifs montre que ni l'État dans son rôle de régulateur – en l'espèce la direction générale du Trésor – ni la profession bancaire n'ont tiré les conséquences de la mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France, dite mission Mattéoli, qui avait fait émerger dans la société française un débat sur les avoirs en déshérence à la fin des années 1990.

En outre, l'État, en l'occurrence la direction générale des finances publiques, se désintéresse, en pratique, tant du contrôle que de l'encaissement des sommes et valeurs prescrites. Les contrôles de l'administration fiscale dans ce domaine sont rares, en raison notamment de l'imprécision du cadre juridique actuel de ces contrôles. Ces éléments ne sont vraisemblablement pas sans lien avec le faible montant des reversements à l'État.

Au vu de ces lacunes juridiques et de ces défaillances opérationnelles susceptibles de porter préjudice à l'épargnant, la Cour s'est attachée à définir un ensemble de mesures de nature à renforcer sa protection dans le cadre d'un dispositif offrant une plus grande sécurité. Alors qu'elle recommande la mise en place d'un nouveau cadre juridique concernant les comptes bancaires inactifs, dans le domaine des assurances, en revanche, l'enjeu est principalement de compléter le cadre existant.

Afin de renforcer la protection des épargnants en matière d'avoirs bancaires non réclamés, il est indispensable de mettre en place un cadre juridique des comptes bancaires inactifs qui les définirait avec précision, fixerait les obligations à la charge des banques, notamment pour informer et reprendre contact avec le client, et emporterait une compétence de contrôle de l'ACP sur le respect des obligations qui pèseraient sur les établissements de crédit. Des propositions concrètes figurent dans le rapport.

À titre préventif, il conviendrait, par ailleurs, de renforcer le rôle des notaires pour prévenir l'apparition d'avoirs bancaires non réclamés, en rendant obligatoire la consultation par ces derniers du FICOBA dans le cadre d'une succession.

Afin de rendre pleinement efficace le cadre législatif adopté par le Parlement pour lutter contre le phénomène des contrats d'assurance-vie non réclamés, la Cour recommande de le compléter sur certains aspects.

Il est important de renforcer encore l'information des assurés afin de prévenir la non-réclamation des contrats, par exemple en étendant l'obligation d'information annuelle du contractant aux contrats inférieurs à 2 000 euros. Il est également indispensable d'inciter davantage les assureurs à mettre en œuvre les diligences nécessaires en matière

d'identification des assurés décédés et de recherche des bénéficiaires. À cette fin, la Cour recommande notamment d'imposer que la revalorisation du capital après le décès de l'assuré s'effectue dans les mêmes conditions que celles prévues au contrat avant ce décès, ce qui serait de nature à inciter encore davantage l'assureur à effectuer rapidement des recherches pour retrouver les bénéficiaires des contrats.

Au-delà de ces recommandations de base, la Cour recommande également une option plus ambitieuse : le transfert obligatoire des avoirs non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations au terme de délais définis par la loi.

Pourquoi la Caisse des dépôts et consignations ?

En premier lieu, ce rôle s'inscrit dans ses missions traditionnelles de maniement et de conservation des fonds pour compte de tiers. Une telle obligation de transfert permettrait, en outre, au terme d'un certain délai, aux titulaires de comptes ou à leurs ayants droit, ainsi qu'aux bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, de disposer d'un interlocuteur unique pour les recherches de comptes ou de contrats en déshérence. Par ailleurs, elle serait de nature à garantir la sécurité des avoirs bancaires au bénéfice de leurs titulaires ou de leurs ayants droit. En effet, l'introduction d'un tel transfert s'accompagnerait d'une obligation, pour la Caisse des dépôts, de ne pas entamer le capital des avoirs bancaires transférés mais de préserver sa valeur nominale. Les avoirs bancaires concernés seraient les suivants : les comptes identifiés comme inactifs depuis dix ans, dans le cadre de l'approche « client » – et non compte par compte – retenue par les banques, et les fonds non réclamés deux ans après le décès du titulaire d'un compte et n'ayant fait l'objet d'aucune manifestation d'ayants droit pendant ce délai. Le transfert des comptes inactifs à la Caisse des dépôts et consignations au bout de dix ans ne concernerait donc, si les banques ont effectué les diligences nécessaires, que des situations résiduelles, dans lesquelles le titulaire ne manifeste plus d'intention de maintenir sa relation contractuelle avec l'établissement bancaire. Ce transfert n'interviendrait qu'après une information complète du client par son établissement.

Pour les contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés, un tel transfert, qui pourrait intervenir dans un délai de cinq à dix ans après le décès de l'assuré ou le terme du contrat, aurait un caractère incitatif à l'égard de l'assureur en matière de recherche de bénéficiaires, dans la mesure où les sommes ne seraient plus susceptibles d'être réinvesties auprès de lui. Les bénéficiaires de contrats non réclamés feraient en conséquence l'objet de recherches plus actives de la part des organismes d'assurance. Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations permettrait, par ailleurs, de lever une ambiguïté juridique relative à la prescription applicable aux contrats d'assurance-vie. Actuellement, le bénéficiaire d'un tel contrat ne peut réclamer le versement des prestations à l'assureur que dans un délai de dix ans après le décès de l'assuré, sauf s'il prouve qu'il n'avait pas connaissance du décès. Or, en cas de transfert à la Caisse des dépôts et consignations, le bénéficiaire pourrait réclamer de manière certaine le versement des sommes qui lui sont dues jusqu'à trente ans après le décès de l'assuré.

Dans les deux cas – avoirs bancaires comme d'assurance-vie –, la Caisse des dépôts et consignations serait dépositaire des sommes jusqu'à ce que les ayants droit ou bénéficiaires se manifestent, et, à défaut, jusqu'à leur reversement à l'État au terme de la prescription trentenaire. S'agissant des contrats d'assurance-vie, dans la mesure où la Caisse n'a pas vocation à réaliser des opérations d'assurance, ce sont bien des dépôts et non des contrats qui lui seraient transférés.

Cette perspective est envisagée de manière positive par la Caisse des dépôts et consignations elle-même, qui a indiqué que, dans l'hypothèse où le transfert en sa faveur deviendrait obligatoire, elle serait en mesure de recevoir les sommes en question d'ici environ un à trois ans, selon la nature des avoirs concernés.

Le sujet dont vous avez saisi la Cour n'appartient donc pas seulement au passé, mais représente également un enjeu d'avenir. Des facteurs d'accroissement du risque d'une hausse des avoirs en déshérence ont été identifiés, tels que l'augmentation du patrimoine financier des ménages ou certains phénomènes sociologiques appelés à s'accroître dans les années à venir : la « multibancairisation », conjuguée à la mobilité géographique, qui peut s'accompagner de l'oubli d'un compte, ou l'éclatement des familles, qui peut conduire à l'ignorance, lors d'un décès, de l'existence d'un ou de plusieurs comptes de la personne décédée par ses héritiers.

Ces éléments plaident, nous semble-t-il, en faveur d'une réponse structurelle et institutionnelle à la problématique des avoirs bancaires et d'assurance non réclamés, d'autant que cette problématique, qui concerne des encours importants, pourrait s'amplifier à l'avenir.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Je tiens à remercier le Premier président de la Cour des comptes et le président de la première chambre du travail effectué par la Cour. J'avais déjà appelé l'attention sur cette question à plusieurs reprises et souhaité que cette mission, qui ne devait à l'origine traiter que de l'assurance-vie, soit étendue à la question des avoirs bancaires.

Nous sommes en cours d'examen de la loi bancaire, à laquelle le Parlement – Assemblée nationale et Sénat réunis – a apporté des précisions relatives aux contrats d'assurance-vie. J'ai moi-même déposé un amendement d'appel sur la question des contrats d'assurance-vie non réclamés et des avoirs bancaires en déshérence : le ministre de l'Économie, dans l'attente des conclusions du rapport de la Cour des comptes, m'a laissé entendre qu'il ne serait pas défavorable à une proposition de loi sur le sujet si le rapport de la Cour mettait en évidence la nécessité d'évolutions législatives. J'ai d'ailleurs commencé de travailler à partir des propositions qui figurent dans ce rapport. J'espère que d'ici à quelques mois, l'ordre du jour de l'Assemblée permettra de traiter cette question dont vous avez, monsieur le Premier président, souligné l'ampleur – la presse a relayé cette préoccupation.

S'agissant du transfert des contrats d'assurance-vie à la Caisse des dépôts, celle-ci nous a indiqué n'être en situation de recevoir que du numéraire, ce qui pose la question des comptes titres et des contrats d'assurance-vie dont les supports seraient diversifiés – assurances-vie en unités de compte notamment. Nous devons donc répondre à la question très technique et délicate de la liquidation éventuelle de ces comptes titres, qui peut poser une difficulté au regard du droit de propriété, notamment en cas de pertes éventuelles actées au moment d'une liquidation qui ne serait pas ordonnée par le bénéficiaire.

Par ailleurs, la Cour a-t-elle réfléchi à la question des comptes bancaires détenus par les personnes morales ?

Vous avez évoqué la possibilité d'inscrire dans la loi l'obligation pour les notaires de consulter le FICOPA pour le règlement d'une succession : je suis favorable à une telle disposition. Il conviendra toutefois d'interroger la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL – sur la compatibilité de cette mesure avec les libertés individuelles.

Je souhaiterais également évoquer la question des frais perçus par les organismes bancaires sur la gestion des comptes inactifs ou en déshérence, dont on comprend assez difficilement qu'ils puissent faire l'objet de frais de gestion élevés.

Je rejoins vos analyses sur la nécessité de compléter la législation sur les comptes bancaires et souhaite évidemment consulter les organismes et les fédérations concernés par la préparation d'un texte sur le sujet. Probablement conviendra-t-il de demander au Conseil d'État son avis sur la proposition de loi évoquée, une fois celle-ci déposée, en raison des questions complexes qu'un tel texte est susceptible de poser.

M. Laurent Grandguillaume. La loi du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réclamés et garantissant les droits des assurés n'est toujours pas pleinement appliquée par l'ensemble des sociétés d'assurance. Outre les difficultés techniques relevées dans le rapport, les assureurs n'ont manifestement pas affecté les moyens nécessaires à la recherche des bénéficiaires. C'est ainsi que, page 20, le rapport de la Cour des comptes révèle que *« l'équipe de recherche de bénéficiaires dans une compagnie de taille moyenne était constituée d'uniquement deux personnes »*.

L'ACP a, de plus, procédé à un nombre très peu élevé de contrôles alors même que, comme l'indique le rapport aux pages 143 à 145, elle était informée des défaillances des assureurs. Ainsi, *« des manquements à la loi du 17 décembre 2007 constatés dans des organismes d'assurance en 2011 ou 2012 ont perduré quatre à cinq ans sans faire l'objet ni de mesures de police administrative ni de l'ouverture de procédures disciplinaires par le collège de l'ACP ni, par conséquent, de sanctions de la part de la commission des sanctions »*. Ce constat appelle à prévoir des sanctions suffisamment lourdes pour que les assureurs soient incités à appliquer de façon effective les nouvelles dispositions législatives qui pourraient être adoptées.

M. Marc Le Fur. Les notaires font-ils correctement leur travail ? N'y a-t-il pas défaillance de leur part ? Ont-ils du reste les moyens de rechercher, en cas de succession difficile, la situation bancaire de leurs clients ?

Mme Karine Berger. La lenteur de la réaction de l'ACP n'est-elle pas liée au fait que le prélèvement rapide des sommes des avoirs non réclamés pourrait faire courir un risque aux bilans de certains établissements bancaires ou d'assurance ? Avez-vous évalué, ne serait-ce que pour prévenir tout lobbying, les conséquences des mesures que vous préconisez sur l'évolution du bilan des organismes concernés ?

M. Marc Goua. De nombreuses compagnies d'assurance vendent des contrats de capitalisation comme des produits discrets pour le souscripteur et le bénéficiaire – celui-ci, en effet, peut ne pas faire partie du cercle familial et il s'agit souvent de fonds particuliers. Il est possible que ces compagnies d'assurance finissent réellement par perdre tout contact avec eux. Cela a été vrai en tout cas durant une longue période : j'ignore si tel est encore le cas aujourd'hui.

M. Alain Fauré. Vous avez souligné que les banques et les compagnies d'assurance procèdent régulièrement à des prélèvements sur les comptes inactifs, ce qui implique qu'elles les aient préalablement identifiés. Comment garantir que les nouvelles dispositions législatives seront mieux appliquées que les précédentes afin de briser le cercle vicieux d'une gestion des fonds qui ne serve qu'à améliorer les résultats des banques et des compagnies d'assurance ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le rapporteur général, l'objectif du transfert obligatoire à la Caisse des dépôts des avoirs non réclamés est de garantir leur sécurité au bénéfice de leurs titulaires ou de leurs ayants droit. L'introduction d'une telle obligation s'accompagnerait évidemment, pour la Caisse, de celle de ne pas entamer le capital des avoirs transférés mais d'assurer la préservation de sa valeur nominale.

La Caisse, dans le cadre des échanges que nous avons eus avec elle, nous a indiqué que les avoirs bancaires qui lui seraient transférés auraient le statut de dépôts réglementés libératoires. Les comptes les plus importants pourraient faire l'objet d'une rémunération spécifique tout en se voyant appliquer des frais de gestion dans la limite des intérêts versés, tandis que les comptes modestes ne donneraient pas lieu à de tels frais mais ne seraient pas rémunérés – le capital étant toutefois préservé. Le dispositif serait identique s'agissant des sommes dues au titre des contrats non réclamés.

M. le rapporteur général. Ma question porte également sur les frais de gestion appliqués par les banques sur les comptes inactifs au cours du délai précédant le transfert.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Nous proposons de plafonner ces frais de gestion.

Il faut savoir qu'en matière de comptes inactifs, les banques ne sont actuellement pas soumises à des dispositions législatives précises, contrairement aux assurances, même si celles-ci mettent du retard à appliquer leurs obligations légales ou procèdent à une interprétation restrictive de celles-ci. Cette obligation de transfert concernerait tous les comptes bancaires, y compris les comptes titres.

M. Raoul Briet, président de la première chambre. Il serait en effet illogique de prévoir le transfert des comptes courants pour éviter le prélèvement de frais de gestion tout en maintenant les autres comptes – comptes d'épargne ou comptes titres – dans les livres des banques, celles-ci ayant elles-mêmes une définition de l'activité ou de l'inactivité tous comptes confondus. Il conviendrait donc de conserver l'approche « client ».

S'agissant, monsieur le rapporteur général, de la liquidation des titres, nous ne prétendons pas avoir expertisé dans le détail tous les aspects juridiques de la question : aussi ne vous donnerai-je que des lignes directrices.

À nos yeux, la liquidation des titres négociables devrait intervenir mécaniquement le jour de l'expiration du délai de trente ans : il nous paraît en effet difficile de demander à la Caisse des dépôts de prendre des décisions en matière de gestion de ces comptes, ces décisions pouvant porter atteinte au droit de propriété de l'épargnant ou entraîner des conséquences fiscales désagréables pour lui. D'ores et déjà, la Caisse reçoit et gère des actifs détenus autrement qu'en numéraire.

Il nous paraîtrait en revanche souhaitable que la liquidation des titres non négociables intervienne avant le transfert à la Caisse, c'est-à-dire à la date à laquelle la banque s'en dessaisirait à son bénéfice, parce que nous ne voyons pas comment celle-ci pourrait accomplir des actes de gestion, ce qui serait le cas si elle était amenée à décider de les céder à telle ou telle date. Notre objectif n'est pas de transformer la Caisse en gestionnaire ni en société d'assurance-vie. Les contrats en euros ne posant aucune difficulté particulière, leur capital devrait être liquidé au moment de leur transfert à la Caisse qui, à son tour, opérerait la revalorisation de ce capital selon les modalités qu'elle applique à l'ensemble de ses dépôts.

La question des supports en unités de compte est plus délicate, même si elle doit statistiquement se révéler résiduelle. Des expertises complémentaires sont évidemment nécessaires.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Oui, monsieur le rapporteur général, les règles que nous préconisons ont également vocation à s'appliquer aux personnes morales, compte tenu des ajustements qui se révéleront nécessaires.

Nous avons consulté la CNIL sur l'ouverture aux assureurs de la possibilité d'utiliser le numéro d'inscription au répertoire – NIR : elle n'a exprimé aucune objection de principe. Mais cette mesure suppose une disposition législative et une consultation officielle de cette autorité, à laquelle il appartiendrait alors d'apprécier si la finalité de l'identification des assurés décédés et de la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie justifie l'utilisation du NIR. Je tiens à rappeler que les organismes d'assurance sont déjà fondés à utiliser le NIR dans le cadre de leurs activités, notamment d'assurance maladie complémentaire – maternité, invalidité, vieillesse – lorsqu'ils interviennent en complément des régimes sociaux de base ou dans le cadre de relations avec les professionnels de santé.

S'agissant, monsieur Grandguillaume, de la prudence de l'ACP, constatée dans le rapport, s'il pouvait être utile de laisser un délai aux sociétés d'assurance pour leur permettre de prendre toute la dimension de la législation, il serait effectivement souhaitable que l'ACP se saisisse désormais de la plénitude de ses prérogatives. Les organismes de contrôle doivent pleinement jouer leur rôle.

M. le président de la première chambre. Madame Berger, au vu du montant des encours concernés, comparé à celui des dépôts bancaires ou des assurances-vie, l'enjeu financier ne saurait être considéré comme décisif pour les banques comme pour les assurances. Aussi l'ACP n'a-t-elle pas cet élément en vue. Il faut savoir que, de manière générale, elle préfère l'approche pédagogique à l'approche répressive. Nous lui adressons régulièrement des critiques à ce sujet et le faisons de nouveau à l'occasion de ce rapport. Ses contrôles en matière d'assurance-vie n'ont pas encore donné lieu à des sanctions. Deux dossiers ont fait l'objet de mesures de police administrative et un seul a provoqué l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Les avoirs bancaires non réclamés représentant moins de 0,2 % du bilan des banques, leur liquidation n'attenterait en rien à la sécurité financière ou au ratio de celles-ci – au sujet desquelles, du reste, aucune remarque ne saurait être faite à l'ACP puisque, je le répète, elles ne sont pas soumises à des règles en matière de comptes inactifs. L'ACP ne peut donc vérifier l'application ni sanctionner la non-application de règles qui n'existent pas ! C'est pourquoi nous préconisons, dans un premier temps, l'établissement de règles afin qu'elle puisse, dans un second temps, en vérifier la bonne application.

S'agissant, monsieur Goua, de la discrétion, voire de l'anonymat qui caractériserait les contrats de capitalisation, les représentants de la profession de l'assurance pourront mieux s'exprimer sur le sujet que moi. Toutefois, les exigences actuelles encadrant la clause bénéficiaire devraient permettre de réduire le halo d'incertitude entourant ce point.

M. Dominique Baert. Quelle serait l'incidence d'une réduction de la prescription trentenaire à vingt ans ?

M. le président Gilles Carrez. Je m'associe à cette question : la prescription trentenaire doit-elle demeurer intangible ? Son objectif est de couvrir une génération...

M. le président de la première chambre. Nous avons évoqué ce sujet avec la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice. Nous pensions nous attaquer à un principe très fort alors que, pour la Chancellerie, il n'est pas question de statuer la prescription trentenaire. Le sujet est donc ouvert. Nous l'avons évoqué page 66 du rapport sans faire aucune recommandation, n'ayant pas procédé à l'expertise nécessaire.

M. Dominique Baert. Vous n'avez donc pas expertisé l'incidence financière ou budgétaire d'un passage de trente ans à vingt ans...

M. le Premier président de la Cour des comptes. Non.

M. Alain Fauré. Ne serait-il pas possible de recourir en la matière à une procédure qui s'inspirerait de celle visant les biens vacants et sans maître ? Elle a été améliorée ces dernières années. Si les biens sont présumés vacants et si aucun recours n'a été déposé six mois après la publication les concernant, ils deviennent biens d'État ou communaux – lorsque les communes ont lancé les procédures.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Un délai de six mois me paraît bien court en matière d'avoirs bancaires ou de contrats d'assurance-vie en déshérence. Toutefois, il appartient aux législateurs que vous êtes d'en décider.

M. le président Gilles Carrez. S'agissant du rôle des notaires, il faudra, comme l'a rappelé le rapporteur général, avoir l'accord préalable de la CNIL avant de les autoriser à accéder au FICOPA.

M. le rapporteur général. Je serais même favorable à les y obliger pour toute succession.

M. Marc Le Fur. Le propre de l'activité du notaire est de procéder aux diligences nécessaires pour régler une succession. Il doit donc pouvoir accéder aux fichiers lui permettant de remplir sa mission. Ce serait la solution la plus simple !

M. Didier Migaud. La CNIL, dans la réponse qu'elle nous a donnée sur le sujet, ne voit que des avantages à cette solution.

Mme Sandrine Mazetier. Il n'existe pas encore d'équivalent au FICOPA pour les contrats d'assurance-vie, que pourrait constituer un « FICOVIE ». Nous savons que le Gouvernement y réfléchit – tel est le sens de sa réponse dans l'hémicycle à une question sur le sujet. La Cour des comptes pourrait-elle faire des recommandations sur ce que pourrait être un tel fichier, lequel permettrait de résoudre le problème des contrats d'assurance-vie en déshérence ? À l'heure actuelle, il est notamment difficile d'identifier les destinataires finaux : ils pourraient figurer dans un tel fichier.

M. Didier Migaud. Nous n'avons pas expertisé un tel fichier dans la mesure où nous ne nous sommes penchés que sur les dispositifs en vigueur.

Après le départ de M. Didier Migaud, la Commission procède ensuite à l'audition de M. Jean-François Lequoy, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), et de M. Pierre Minor, président du comité juridique de la Fédération bancaire française (FBF), accompagné de M. Alain Gourio, directeur du département juridique de la FBF, avec la participation de M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes.

M. le président Gilles Carrez. M. Jean-François Lequoy, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance – FFSA –, et M. Pierre Minor, président du comité juridique de la Fédération bancaire française – FBF –, vont maintenant nous faire part de leur position sur le rapport que viennent de nous présenter MM. Migaud et Briet.

M. Pierre Minor, président du comité juridique de la Fédération bancaire française. Je vous remercie de me donner l'occasion d'exprimer le point de vue de la Fédération bancaire française.

Le rapport qui nous a été présenté est très bon et contient des propositions intéressantes. La situation des avoirs en déshérence nécessite incontestablement une clarification juridique. Nous sommes favorables à la mise en place d'un cadre juridique cohérent et sécurisé, dans l'intérêt partagé des établissements de crédit et des clients.

La loi actuelle est en effet « lacunaire » : elle est à la fois imprécise et incomplète sur bien des aspects. Fondée sur une approche compte par compte, actif par actif, elle traite des avoirs en déshérence par le biais de la prescription acquisitive de trente ans, mais ne comporte que peu ou pas de dispositions sur le point de départ de la prescription et les obligations des établissements de crédit. Elle est en outre dépassée dans la mesure où elle fait toujours référence aux valeurs mobilières, aux titres et aux dépôts de titres, sans que l'on connaisse très bien le périmètre de ces notions. La Cour de cassation, dans un arrêt de la chambre commerciale du 27 mars 2012, a par exemple exclu les bons de caisse de ces catégories et considéré qu'ils étaient soumis à la prescription de droit commun, alors qu'ils constituent des titres négociables et pouvaient donc être assujettis à la prescription trentenaire.

Nous préconisons une approche « client », celui-ci ayant généralement plusieurs comptes, dont des comptes et des produits d'épargne réglementés n'ayant pas vocation à faire l'objet de mouvements. En effet, les comptes d'épargne réglementés sont très souvent inactifs.

Nous sommes favorables à une définition législative des comptes en déshérence – ce qui permettrait d'unifier toutes les pratiques liées à la détermination des comptes inactifs, puis en déshérence – et du point de départ précis de la prescription, qui est un élément fondamental. La nouvelle législation devrait être applicable, non seulement aux établissements de crédit, mais aussi aux établissements de paiement, de monnaie électronique et aux prestataires de services d'investissement. Il serait souhaitable que ce sujet fasse l'objet d'une harmonisation européenne, des disparités importantes existant entre plusieurs États membres de l'Union européenne. Il serait également nécessaire de prendre en considération des situations spécifiques, comme les comptes gelés du fait de réglementations particulières – liées aux embargos, voies d'exécution ou séquestres – échappant au régime de la déshérence.

Cependant, nous avons plusieurs réserves.

D'abord, nous ne sommes pas favorables au caractère obligatoire du transfert à la Caisse des dépôts et consignations des avoirs inactifs au bout de dix ans. Les banques sont en effet en mesure de gérer ces comptes – c'est leur métier –, d'autant qu'existerait un cadre juridique clair et précis prévoyant notamment des conditions d'information spécifiques des clients et un renforcement des contrôles. Cette solution permettrait aux clients de conserver la même relation commerciale ; en outre, ils n'auraient pas à subir les inconvénients de la clôture de leurs comptes – laquelle entraînerait une perte des droits acquis pour les produits d'épargne réglementés ou poserait des difficultés particulières s'agissant des comptes titres dont la liquidation pourrait s'avérer nécessaire.

Deuxièmement, le délai de deux ans suivant le décès est trop court pour faire état d'une succession en déshérence : le fait qu'il ne se soit rien passé pendant cette période n'implique pas nécessairement une déshérence ! Il faut en effet des délais importants pour accomplir les recherches et formalités, notamment pour des successions internationales, des litiges sur succession ou la recherche d'un héritier supplémentaire. Les textes aujourd'hui applicables aux successions en déshérence nous paraissent suffisants. Je rappelle que l'État doit demander l'envoi en possession conformément aux dispositions du code civil.

Troisièmement, la consultation obligatoire du RNIPP pour les comptes des clients inactifs et des clients âgés ne nous paraît pas appropriée. Les banques ont déjà mis en œuvre des dispositifs dans le cadre de leur contrôle interne pour veiller au respect de leur obligation de connaissance du client et de prévention des cas de fraude. La création d'une obligation légale supplémentaire n'est donc pas nécessaire. En outre, ce fichier ne comprend que les personnes nées en France. De plus, sa consultation nécessitera une adaptation des systèmes informatiques pour permettre notamment le croisement des données et la détection des homonymies.

Par ailleurs, la profession bancaire ne souhaite pas être associée à la liquidation de certains actifs de ses clients, comme ceux des coffres-forts, qui font l'objet de plusieurs mentions dans le rapport de la Cour des comptes. Si nous sommes favorables à ce qu'une législation règle le sort de ces coffres, les banques ont aujourd'hui l'obligation de conserver leur contenu au-delà de trente ans. Une procédure à la charge des banques, similaire à celle des objets abandonnés – laquelle est régie par une loi de 1903 –, serait lourde et coûteuse et irait au-delà de leurs attributions.

En ce qui concerne les titres en général et les titres non négociables en particulier – comme les parts de SCPI ou l'or papier se trouvant sur les comptes titres –, nous ne souhaitons pas être associés à leur liquidation. Cela irait au-delà de nos attributions. La liquidation de titres, surtout lorsqu'ils ne sont pas négociés sur un marché réglementé, nécessite la mise en œuvre d'une procédure lourde, supposant un coût et une responsabilité qu'il n'appartient pas à la banque de supporter.

Enfin, je rappelle que les comptes inactifs ne sont pas morts : il faut les surveiller pour éviter tout risque de fraude interne ou externe, ainsi que faire attention aux mouvements non autorisés et les rejeter. Leur suivi et leur gestion nécessitent de nombreuses interventions humaines qui ont un coût. En outre, ces comptes exigent un stockage informatique et doivent être isolés pour être inscrits dans une rubrique spéciale. Cela étant, leur coût est assez raisonnable dans la mesure où il se situe entre 0 et 100 euros par an – sachant que la matière n'est pas réglementée.

M. Jean-François Lequoy, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance. Les assureurs souhaitent trouver une solution au problème des contrats d'assurance-vie non réclamés et accueillent très favorablement l'ensemble des recommandations émises par la Cour des comptes à ce sujet.

Ces contrats représentent un peu moins de 0,1 % des encours d'assurance-vie selon nos estimations et 0,2 % selon celles de la Cour. Il s'agit en effet de cas exceptionnels.

Nous y avons été confrontés dans deux cas de figure : soit lorsque nous n'avions pas connaissance du décès de l'assuré et que le bénéficiaire ne se manifestait pas auprès de l'assureur, soit lorsque nous avons connaissance de ce décès mais que nous ne parvenions pas à identifier et à retrouver le bénéficiaire.

Depuis 2003, une succession de mesures législatives nous a permis de nous doter d'outils pour résoudre ces situations ou en diminuer le nombre. Deux outils importants nous ont notamment été donnés par la loi, respectivement en 2005 et 2007, et ont fait l'objet de dispositifs de place par les assureurs : d'une part, AGIRA 1, qui donne lieu à plusieurs milliers d'interrogations par an et permet à chacun de demander à ceux-ci s'il n'est pas bénéficiaire d'un contrat souscrit par une personne dont il apporte la preuve du décès ; d'autre part, AGIRA 2, qui permet aux assureurs d'interroger le RNIPP afin de savoir si leurs assurés sont ou non décédés.

En pratique, ce dernier outil n'a pu être utilisé qu'à partir de 2009, après autorisation de la CNIL. Si la montée en charge de celui-ci aurait peut-être pu être plus rapide, elle n'en a pas moins été réelle, sachant que cela a demandé aux assureurs de mettre en place des circuits d'interrogation informatique : le nombre d'interrogations est ainsi passé de 6 millions en 2010 à 15 millions en 2011 puis 31 millions en 2012.

Certaines entreprises d'assurance ont sans doute été plus longues que d'autres à consulter ce fichier. Mais la question de savoir pour quels assurés et avec quelle périodicité il faut conduire ces interrogations a trouvé sa solution dans la loi de séparation des activités bancaires, puisqu'une disposition impose maintenant une interrogation annuelle du fichier pour l'ensemble des contrats. Cela étant, même avec ces outils, on continue à rencontrer quelques difficultés, tenant notamment à des problèmes d'homonymie. D'où notre demande – formulée auprès de la Cour des comptes – d'un outil supplémentaire : l'accès au NIR.

Au-delà des mesures recommandées par la Cour, notre profession travaille aujourd'hui à un dispositif de place qui aurait vocation à identifier les bénéficiaires et à régler les contrats non réclamés dans les cas les plus difficiles, avec l'appui d'équipes spécialisées mutualisées. Celles-ci pourraient avoir accès à ce numéro ou à des fichiers pouvant leur être utiles, comme les fichiers d'état civil, le FICOBA ou les fichiers de sécurité sociale.

M. le président Gilles Carrez. Si la FFSA est plutôt favorable aux propositions de la Cour des comptes, je n'ai pas bien compris quels étaient les points d'accord de la FBF à cet égard...

M. le rapporteur général. La FBF devrait nous remercier puisqu'elle dit que la gestion des avoirs en déshérence lui coûte beaucoup d'argent ! Prévoir leur transfert devrait lui permettre de faire des économies.

S'agissant des frais de gestion, la Cour des comptes indique, aux pages 45 et 46 de son rapport, que l'une des banques étudiées prélève des frais de tenue de comptes inactifs de 35 à 500 euros par an ! Par ailleurs, une d'entre elles a transféré 1 025 000 euros à l'État en 2012 à l'issue de la prescription alors qu'elle a perçu 605 670 euros, soit plus de 50 % du transfert ! En 2010, pour une somme versée à l'État de 722 000 euros, elle a perçu 518 000 euros. Ces montants ne correspondent pas à ceux que vous nous avez indiqués.

Par ailleurs, au sujet du délai de deux ans, le transfert des avoirs à la Caisse des dépôts et consignations ne dépossède pas un propriétaire qui se ferait connaître ultérieurement, puisqu'il s'agit de sommes consignées. Cela permet au contraire de protéger l'épargnant, notamment dans l'hypothèse de la disparition d'une banque. D'autant que la Caisse est prête à assumer cette mission.

Certes, des ajustements peuvent être effectués sur les durées et les plafonnements et nous vous consulterons sur le texte que nous préparons. Mais ce sujet doit être traité car il soulève des problèmes récurrents. Il faudra d'ailleurs renforcer les missions de l'ACP à cet égard.

M. Régis Juanico. Faut-il modifier la règle de la prescription trentenaire, qui a été conçue pour protéger le droit de propriété ?

Mme Sandrine Mazetier. Je ne comprends pas la difficulté rencontrée par les banques pour identifier les titulaires de comptes bancaires décédés, alors que leurs outils devraient leur permettre de signaler des comptes tout à coup inactifs – de la même manière qu'ils leur permettent de signaler des mouvements anormaux dans le cadre de leurs obligations de contrôle du profil des comptes, notamment pour lutter contre la fraude.

Par ailleurs, en quoi les assureurs, qui ont accès au RNIPP – qui est un registre d'état civil comportant notamment la date de naissance – sont-ils confrontés à des problèmes d'homonymie ?

Enfin, dans la perspective de la création d'un fichier des assurances-vie, il y aurait peut-être des rubriques à prévoir pour que l'identification des ayants droit soit plus facile pour les assureurs : avez-vous des suggestions à cet égard ?

M. Laurent Grandguillaume. Lors du débat sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, vous nous avez indiqué qu'elle concernerait moins de 3 % des activités, ce qui nous a incités à amender largement ce texte pour prendre en compte toutes les configurations.

Combien représentent exactement les encours d'assurance-vie sur lesquels ont été calculés les 0,2 % de contrats non réclamés ?

On voit que les dispositions législatives adoptées pour les contrats d'assurance-vie n'ont pas été bien appliquées : on nous dit qu'il faut plusieurs années pour les mettre en œuvre, alors que les banques et les assurances sont capables de beaucoup de réactivité par ailleurs. Cela pose la question des moyens mis en place à cet effet, qui ont été très faibles – pour des résultats limités –, et des coûts de gestion. Quels efforts déployez-vous pour appliquer les dispositions existantes et que préconisez-vous pour mettre en place efficacement les nouvelles mesures qui pourraient être adoptées ?

M. Pierre Minor. S'agissant des frais, j'ai simplement voulu rappeler que la gestion des comptes inactifs et en déshérence entraînait des coûts : elle nécessite en effet un suivi particulier et des interventions régulières à des fins de surveillance pour éviter des fraudes internes ou externes. Si certaines banques ont des tarifications supérieures à 100 euros, ce n'est pas le cas de la majorité d'entre elles.

Concernant le délai de prescription, je n'ai pas d'opinion arrêtée : il revient au législateur de le fixer.

Enfin, je ne crois pas que les établissements bancaires aient des difficultés pour déterminer les comptes inactifs, qui font l'objet d'un suivi particulier. Des procédures sont mises en place dans nombre d'entre eux pour les détecter, de même que l'on surveille les mouvements suspects sur les autres comptes.

M. Alain Gourio, directeur du département juridique de la Fédération bancaire française. La Cour des comptes a bien fait la distinction, dans les encours d'avoirs en déshérence, entre ce qui relève des réseaux distributeurs historiques du livret A et ce qui relève des autres réseaux bancaires. Sur les 1,2 milliard d'euros correspondant au total des avoirs bancaires non réclamés, environ 900 millions proviennent de la première catégorie. Le régime appliqué jusqu'en 2009 avait pour conséquence de faire jouer la prescription trentenaire au profit des deux distributeurs historiques de ce livret que sont La Poste et les caisses d'épargne : au bout de trente ans, il n'y avait en effet pas de transfert de ces avoirs à l'État, comme c'est le cas maintenant. Cela explique probablement que la gestion des comptes en déshérence n'ait pas été très précise, l'argent restant dans les comptes de ces deux distributeurs historiques. Depuis, les textes ont évolué et les établissements concernés sont en train de remettre bon ordre à cette situation. Quant à la seconde catégorie des avoirs non réclamés, ils représentent environ 300 millions d'euros.

M. le rapporteur général. Il s'agit d'une évaluation basse.

M. Alain Gourio. Certes, mais on retrouvera peut-être cette proportion si l'on poursuit les investigations.

Si l'on met donc de côté cette part historique que j'évoquais, qui appartient maintenant au passé, on voit que les banques sont en mesure de gérer pendant trente ans les avoirs bancaires non réclamés : elles ont non seulement tous les moyens de veille pour ce faire, mais aussi des obligations de surveillance considérables – au titre de la lutte contre le blanchiment, le terrorisme ou la corruption, ainsi que de tout ce qui concerne la distribution des produits financiers. La directive européenne « MIF » sur les marchés d'instruments financiers, qui a été intégrée dans notre code monétaire et financier, nous impose ainsi de réaliser des profils financiers de nos clients et de les tenir à jour. Cela se traduit par une surveillance quasi constante de la situation de ceux-ci, ce qui devrait limiter les problèmes rencontrés jusqu'ici.

M. Jean-François Lequoy. Les problèmes d'homonymie viennent de ce que nous n'avons pas forcément, dans nos propres bases de données, notamment pour les contrats les plus anciens, la totalité des informations nécessaires, telles que la date ou le lieu de naissance. L'utilisation du NIR simplifierait donc les démarches pour rechercher les assurés décédés et les bénéficiaires.

En pratique, avec AGIRA 1, toute personne peut gratuitement savoir si elle est bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie souscrit par une personne décédée.

Il va de soi que les assureurs entendent appliquer la loi – dans un secteur qui est d’ailleurs très réglementé – et mettre en œuvre les moyens nécessaires à cet effet.

Cela dit, la loi de 2007 n’a pas précisé la façon ni la fréquence avec laquelle les assureurs devaient s’enquérir que les assurés étaient ou non décédés, ce qui a pu donner lieu à des interprétations différentes d’une entreprise d’assurance à une autre. Mais, comme je l’ai dit, ce problème a été réglé par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires.

M. le président de la première chambre. On peut penser en effet que les avoirs au sein des réseaux distributeurs historiques du livret A ont vocation à se réduire. S’agissant des autres avoirs, nous précisons que notre évaluation, de l’ordre de 300 millions d’euros, est *à minima*, dans la mesure où nous n’avons pu mener une enquête complète : en dépit de nos relances et de la coopération incontestable des établissements bancaires, les informations qui nous ont été communiquées sont hétérogènes. Nous avons donc préféré être prudents et faire état d’une évaluation minimale solide plutôt que de citer des chiffres plus élevés mais plus fragiles.

Par ailleurs, le plafonnement légal des frais de gestion qui est proposé vaut pour les avoirs bancaires comme pour l’assurance-vie. En effet, on a souvent à faire à un grand nombre de petits dépôts ou de petits contrats : des frais de gestion apparaissant modestes mais appliqués pendant de longues années à des dépôts eux-mêmes modestes finissent par rendre la matière transférable à l’État inexistante. Il nous semble donc important d’adopter un tel plafonnement.

Le rapport de la Cour suggère par ailleurs de rendre obligatoire une revalorisation *post mortem* des contrats d’assurance-vie équivalente à celle s’appliquant *ante mortem*. En effet, si une telle revalorisation peut exister en pratique, elle n’est pas systématique. Il s’agit d’une mesure d’équité qui pourrait en outre inciter les assureurs les moins empressés à rechercher activement les bénéficiaires.

Enfin, nous n’avons pu analyser que tardivement – cela était d’ailleurs à la limite de nos compétences et du délai qui nous était imparti – la question des dépôts en coffres-forts, qui est redoutable et délicate pour la profession bancaire comme pour la direction générale des finances publiques et le service des domaines, qui ne sont pas désireux de se retrouver destinataires au bout de trente ans de tous les objets, biens, souvenirs ou lettres contenus dans ces coffres. Si nous n’avons pu être en mesure de proposer une solution clefs en mains sur ce point, nous avons attiré l’attention du législateur sur le fait qu’il devrait donner lieu, après une analyse complémentaire et une concertation, à une solution satisfaisante.

M. Alain Fauré. Les problèmes soulevés par l’ouverture d’un coffre-fort se posent de la même manière pour certaines maisons abandonnées. Or, on arrive à récupérer les biens que contiennent ces demeures sans maître. Nous devons donc voir comment rapprocher ces deux situations sur le plan législatif, de manière à régler ces problèmes beaucoup plus vite que ce qui est suggéré dans le rapport de la Cour des comptes.

La Commission autorise la publication du rapport d’information du rapporteur général relatif aux avoirs bancaires et aux contrats d’assurance-vie en déshérence, auquel sera annexé le rapport d’enquête de la Cour des comptes.

*

* *

**ANNEXE : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES AVOIRS BANCAIRES ET LES CONTRATS
D'ASSURANCE-VIE EN DÉSHÉRENCE**



**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES, DE
L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGETAIRE DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

ARTICLE 58-2 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{er} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

**Les avoirs bancaires et les
contrats d'assurance-vie en
déshérence**

Jun 2013

Sommaire

Avertissement	7
Résumé	11
Recommandations	23
Introduction	25
CHAPITRE I - LES AVOIRS BANCAIRES NON RECLAMES PUIS EN DESHERENCE : DES LACUNES JURIDIQUES ET DES DEFAILLANCES OPERATIONNELLES	31
I - Un cadre juridique à compléter	31
A - Les obligations du banquier dépositaire	31
B - Les exigences applicables dans le cas des avoirs inactifs.....	33
C - Le reversement à l'État des avoirs et titres prescrits.....	37
II - Des encours sous-évalués	42
A - Les comptes bancaires inactifs	42
B - L'estimation des avoirs bancaires « non réclamés ».....	46
III - Une gestion par les banques non harmonisée et parfois défailtante..	51
A - Les avoirs bancaires inactifs.....	52
B - Les difficultés de mise en œuvre des dispositions relatives à la prescription trentenaire	60
C - Des difficultés liées à la durée de la prescription trentenaire	64
D - La prévention de la déshérence.....	66
IV - Un rôle actuellement modeste de la Caisse des dépôts et consignations dans la gestion des comptes inactifs	69
A - Un nombre très faible de comptes inactifs à la Caisse des dépôts et consignations teneur de compte	69
B - La faculté de transfert à la Caisse des dépôts et consignations : une procédure très peu utilisée par les banques.....	73
V - L'obligation de dépôt des avoirs bancaires non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations : une voie à privilégier	79

A - Pour les comptes inactifs depuis dix ans : une plus grande sécurité ..	80
B - Pour les comptes inactifs des personnes décédées, une protection renforcée.....	83
C - Les modalités de mise en œuvre	84
D - Un capital qui devra être préservé après transfert à la Caisse des dépôts et consignations	85

CHAPITRE II - LES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE NON RECLAMES : UNE LEGISLATION MAL APPLIQUEE 91

I - Le nombre de contrats non réclamés.....	93
A - Le dispositif AGIRA 1 : un nombre croissant de saisines, une efficacité opérationnelle limitée.....	93
B - La consultation du RNIPP : une utilisation croissante, une efficacité prouvée	97
C - Un encours de contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés estimé à 2,76 Md€ au minimum	100
D - Améliorer la transparence sur les contrats non réclamés	104
II - Des défaillances dans l'application des dispositions relatives aux contrats non réclamés.....	106
A - Une identification partielle des assurés décédés	106
B - Une recherche des bénéficiaires insuffisante	115
C - Une revalorisation hétérogène du capital garanti post mortem	133
D - L'existence de contrats collectifs de retraite non réclamés	136
III - Accompagnement, contrôle et sanction	139
A - Des mesures d'accompagnement insuffisantes	139
B - Des contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel révélant des défaillances sérieuses.....	141
C - L'absence de sanctions à ce jour.....	143
IV - Une voie à privilégier : le transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre de contrats non réclamés.....	146
A - Les avantages et les inconvénients d'une obligation de transfert....	146
B - Les contrats d'assurance-vie et de capitalisation concernés.....	149
C - Les modalités de mise en œuvre	150

CHAPITRE III - LA MISE EN ŒUVRE DE LA PRESCRIPTION : LE DESINTERET DE L'ÉTAT..... 157

I - Un dispositif de contrôle insuffisant et inadapté	158
--	------------

A - Les limites du contrôle par la direction générale des finances publiques.....	158
B - Des superviseurs qui n'ont pas compétence sur les avoirs bancaires et d'assurance en déshérence.....	162
II - Des modalités d'encaissement perfectibles.....	167
A - Le positionnement en retrait de France Domaine.....	167
B - Des procédures d'encaissement éclatées.....	170
III - Des versements à l'État au titre des avoirs bancaires et d'assurance prescrits de faibles montants	172
A - Des versements qui ne sont pas isolés sur le plan budgétaire	172
B - Le faible montant des versements au titre des avoirs bancaires prescrits.....	173
C - Des versements au titre des contrats d'assurance sur la vie prescrits d'un montant limité	182
ANNEXES	193

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 13 décembre 2012, d'une demande d'enquête portant sur « *les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence* ». Une réponse lui a été apportée par le Premier président de la Cour des comptes, par lettre du 11 janvier 2013, indiquant qu'un rapport d'enquête serait remis à la commission des finances le 30 juin 2013.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date des 9 et 16 janvier 2013. Des lettres d'information, accompagnées de questionnaires, ont, par ailleurs, été adressées les 25 janvier, 31 janvier et 5 février 2013, aux organismes professionnels des secteurs de la banque et de l'assurance, à un échantillon représentatif de leurs adhérents¹ ainsi qu'à l'association pour la gestion du risque en assurance (AGIRA). Le 26 février 2013, une réunion de travail avec le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, M. Christian Eckert, a eu lieu afin de le tenir informé des démarches engagées et de recueillir ses attentes sur la suite des travaux.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues à ces questionnaires et sur les documents communiqués par les établissements bancaires et d'assurance qui ont été consultés par les rapporteurs. S'agissant pour leur majorité d'organismes privés, la Cour n'a pu effectuer de contrôles sur place. Ces éléments ont été complétés par l'exploitation des rapports de contrôle établis par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et de la documentation comptable disponible au sein de la direction générale des finances publiques, ainsi

¹ Dans le secteur des banques, un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires représentant près de 80 % du total de bilan des établissements de crédit en France a été consulté (BNP Paribas, BPCE, Crédit Mutuel, Crédit Agricole, HSBC France, La Banque Postale, Société générale). Dans le secteur des assurances, un échantillon de neuf entreprises d'assurances représentant 67,1 % des parts de marché en assurance-vie et capitalisation en termes de provisions mathématiques a été consulté (Allianz France, AXA, BNP Paribas Cardif, CNP, Groupama, MMA Vie, Predica, Sogecap, SwissLife).

que par l'analyse du cadre juridique applicable aux avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie en déshérence.

Les rapporteurs ont également conduit des entretiens avec les représentants des principales administrations concernées (direction générale des finances publiques, direction générale du Trésor), ceux des autorités de régulation du secteur financier (Autorité de contrôle prudentiel, Autorité des marchés financiers) et de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'avec les interlocuteurs mentionnés *supra*. Pour enrichir certaines appréciations contenues dans le rapport, les représentants d'associations de consommateurs, du conseil supérieur du notariat et des cabinets de généalogistes, ainsi que le défenseur des droits, ont également été sollicités (voir annexe).

L'enquête de la Cour analyse le cadre juridique applicable aux avoirs bancaires et d'assurance non réclamés et en déshérence, ainsi que sa mise en œuvre par les établissements de crédit et les entreprises d'assurance. Il n'entrait pas dans son champ d'investigation d'apprécier la situation d'autres fonds confiés à des tiers² qui peuvent être non réclamés.

L'enquête a été réalisé par la première chambre de la Cour des comptes, après avoir été approuvé le 19 avril 2013, un relevé d'observations provisoires a été adressé, les 29 et 30 avril 2013, au directeur général des finances publiques, au directeur des affaires civiles et du sceau, au directeur général du Trésor, au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, au gouverneur de la Banque de France, en sa qualité de président de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), au président de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et au président de l'Autorité des marchés financiers. En outre, ont été invités à contredire sur les parties du relevé d'observations provisoires les concernant le président du comité consultatif du secteur financier, la présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés, le directeur du fonds de solidarité vieillesse, le président de la fédération bancaire française, le président de la fédération française des sociétés d'assurances, le secrétaire général du groupement des entreprises mutuelles d'assurance, le délégué général du centre technique des institutions de prévoyance, le président de la fédération nationale de la mutualité française, le directeur de l'Association pour la gestion des informations sur le risque en

² Cela peut être le cas, par exemple, des établissements de paiement, des établissements de monnaie électronique ou des prestataires de services d'investissement.

assurance (AGIRA) ainsi que le président du conseil supérieur du notariat.

Des auditions de la cheffe du service France Domaine, du directeur général du Trésor, d'un représentant de la directrice des affaires civiles et du sceau, du second sous-gouverneur de la Banque de France, du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et des représentants des associations professionnelles des secteurs de la banque et de l'assurance ont été effectuées en application de l'article L. 143-4 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, les 11 et 12 juin 2013, par la première chambre présidée par M. Briet, président de chambre et composée de MM. de Mourgues, Duret, Brun-Buisson, Mmes Morell, Ulmann et M. Chouvet, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mmes Julien-Hiebel, conseillère référendaire, Cabossioras, auditrice, Buresi, rapporteure extérieure, et M. Bodin, rapporteur extérieur à temps partiel, et, en tant que contre-rapporteure, Mme Monique Saliou, conseillère maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 18 juin 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas et Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général entendu en ses avis.

Résumé

La situation actuelle des avoirs bancaires inactifs puis en déshérence ainsi que des contrats d'assurance-vie non réclamés soulève de réels enjeux de protection des épargnants. Après avoir analysé les lacunes juridiques et les défaillances opérationnelles susceptibles de porter préjudice à l'épargnant, la Cour s'est attachée à définir un ensemble de mesures de nature à renforcer sa protection dans le cadre d'un dispositif offrant une plus grande sécurité.

1. Les avoirs bancaires en déshérence

Les avoirs bancaires inactifs, puis en déshérence, ...

Les avoirs bancaires dits « en déshérence », faute d'avoir été réclamés pendant trente ans par leur propriétaire auprès de l'établissement bancaire dépositaire, sont acquis à l'État. Les avoirs bancaires peuvent tomber en déshérence soit parce que leur titulaire, encore en vie, n'est pas localisable, soit parce que son décès n'est pas connu de l'établissement ou que, même connu, aucun héritier ne s'est manifesté.

... régis par un cadre juridique lacunaire, ...

La seule obligation légale à la charge des banques concernant les avoirs bancaires en déshérence est celle de leur reversement à l'État aux termes de la prescription trentenaire³. Le code monétaire et financier ne comprend, en revanche, pas d'obligations particulières concernant les comptes inactifs, c'est-à-dire non movimentés à l'initiative du client et pour lesquels ce dernier ne s'est pas manifesté. Les banques n'ont, ainsi, aucune obligation de rechercher si les titulaires des comptes ouverts dans leurs livres sont décédés. En pratique, l'absence de connaissance du décès du client est l'un des facteurs principaux de déshérence des comptes au sein des établissements de crédit. Le code monétaire et financier ne comportant aucune obligation légale en ce domaine, l'Autorité de contrôle prudentiel n'est pas en situation de veiller à son application.

Le caractère lacunaire du cadre juridique applicable au secteur bancaire en matière de gestion des comptes inactifs montre que ni l'État, dans son rôle de régulateur, ni la profession bancaire n'ont tiré les conséquences de la mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France,

³ Voir l'introduction (*infra*) sur l'utilisation des termes de « prescription acquisitive » et de « prescription trentenaire »

dite mission Mattéoli⁴, qui avait fait émerger dans la société française un débat sur les avoirs en déshérence à la fin des années 1990.

... font l'objet d'une gestion non harmonisée et parfois défailante par les établissements de crédit, ...

Des défaillances ont été relevées par la Cour dans la gestion des comptes inactifs et le respect de la prescription trentenaire par les établissements de crédit : identification tardive des comptes inactifs, voire absence d'identification de ces comptes ; exclusion de comptes, par certains établissements, du champ d'application de la prescription trentenaire ; non application, par un établissement, des dispositions relatives à la prescription trentenaire.

... certaines de ces défaillances étant liées à un rôle insuffisamment développé des notaires.

L'absence de connaissance du décès de leurs clients par les banques est, en partie, liée au fait que les notaires n'ont pas de droit propre à consulter, lors des successions, le fichier des comptes bancaires (FICOBA), qui recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. Actuellement, et seulement depuis 2011, ils n'ont qu'un accès indirect au FICOBA, sur mandat d'un héritier. Les notaires n'ont donc pas nécessairement une vision exhaustive du patrimoine détenu en banque par les personnes décédées.

L'encours des comptes bancaires identifiés comme inactifs est aujourd'hui sous-évalué...

Les comptes inactifs désignent aujourd'hui, au sein des établissements de crédit, les comptes n'ayant enregistré aucune opération à l'initiative de leur titulaire pendant un délai variable selon les banques, fixé en général à un an. La plupart des établissements de crédit regardent les mouvements de l'ensemble des comptes d'un client pour caractériser l'inactivité. Autrement dit, si un client est actif sur l'un de ses comptes (compte de dépôt le plus souvent), ses autres comptes, même non movimentés, n'ont pas vocation à être identifiés comme « inactifs ». Ces derniers recouvrent des réalités très diverses, allant de comptes inactifs depuis un an jusqu'à des comptes inactifs depuis vingt ou trente ans, voire plus lorsque les établissements n'ont pas appliqué les dispositions relatives à la prescription trentenaire au profit de l'État. Le stock des comptes identifiés comme inactifs par les établissements de

⁴ Mission installée en mars 1997 par le Premier ministre Alain Juppé et présidée par M. Mattéoli.

crédit ne peut donc être entièrement assimilé à des avoirs bancaires « non réclamés », c'est-à-dire en voie de déshérence.

Le nombre de comptes, y compris les comptes titres, identifiés comme inactifs au sein d'un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires, interrogés par la Cour et représentant 80 % du total de bilan des établissements de crédit en France, s'élevait, à fin 2012, à 1,8 million, pour un encours de 1,6 Md€, dont près de 1,5 Md€ au titre de comptes de dépôts à vue et d'épargne identifiés comme inactifs⁵, soit 0,14 % du montant de l'encours des comptes ouverts au sein de ces groupes ou établissements (pour le secteur d'activité banque de détail France). Ce chiffre constitue une estimation basse de l'encours des comptes bancaires inactifs en raison de son caractère très partiel⁶.

... tout comme celui des avoirs bancaires « non réclamés ».

La Cour a tenté d'estimer l'encours de ces avoirs à travers deux approches complémentaires.

En premier lieu, elle a demandé aux sept groupes et établissements bancaires interrogés dans le cadre de l'enquête de lui transmettre l'encours des comptes qu'ils identifiaient comme étant inactifs depuis dix ans. Les chiffres transmis à la Cour sur ce point sont partiels et hétérogènes, compte tenu des pratiques non harmonisées des banques en matière de gestion des comptes inactifs. L'encours des comptes identifiés comme inactifs depuis dix ans, au sein de l'échantillon par cinq des sept groupes ou établissements bancaires consultés par la Cour, s'élevait, à fin 2012, à 298 M€. Ce chiffre constitue une indication nécessairement très inférieure à la réalité du phénomène⁷.

Afin d'estimer au mieux l'encours des avoirs bancaires « non réclamés », la Cour a donc recoupé ces chiffreages avec des indications transmises par les établissements de crédit sur l'âge des titulaires des comptes.

Sur l'ensemble des banques consultées et ayant répondu⁸, le nombre de clients ayant entre 90 et 100 ans et détenteurs d'un compte

⁵ Hors livrets A pour certains réseaux.

⁶ Chiffrages non exhaustifs transmis par deux groupes bancaires ; défaillances dans le suivi des comptes inactifs qui peuvent conduire à minorer, dans des proportions significatives, le montant de leurs encours.

⁷ Seuls deux groupes bancaires ont fourni, pour l'ensemble de leurs comptes inactifs, une décomposition en fonction de leur durée d'inactivité. Deux groupes bancaires n'ont pas fourni cette décomposition, les autres groupes bancaires n'ayant été en mesure de fournir que des informations partielles sur ce point.

⁸ Sur l'échantillon des sept groupes ou établissements bancaires interrogés par la Cour, un seul établissement n'a pas transmis d'indication sur ce point.

s'élève à 1 278 850, alors que l'INSEE recense seulement 609 871 personnes dans cette classe d'âge. Le nombre de centenaires ayant un compte ouvert s'élève à 674 014, alors que la France compte seulement 20 106 personnes de cet âge. Même si des phénomènes de double détention ne peuvent être exclus, l'ampleur de l'écart conduit à penser que nombre de ces titulaires sont aujourd'hui décédés, dont certains depuis une longue période. Une partie de ces comptes correspond donc à des avoirs bancaires « non réclamés ».

92 % des clients centenaires sont des clients des réseaux distributeurs historiques du livret A, pour un encours de près de 950 M€, constitué très largement de livrets A. Si l'on formule l'hypothèse que les 20 106 centenaires recensés par l'INSEE sont clients d'un de ces réseaux, les autres centenaires sont des clients décédés, pour la majorité depuis une longue période ; leurs avoirs peuvent donc être évalués à 918 M€ et considérés comme « non réclamés »⁹.

La combinaison des deux approches complémentaires permet de faire une estimation *a minima* des montants concernés. Sur cette base, l'encours des avoirs bancaires « non réclamés » pourrait être estimé à environ 1,2 Md€, correspondant à l'encours, au sein des réseaux distributeurs historiques du livret A, des avoirs détenus par des clients centenaires mais décédés depuis une longue période (estimé à 918 M€) et à l'encours des comptes bancaires (hors livrets A pour certains réseaux) identifiés comme inactifs depuis dix ans par cinq des sept groupes ou établissements bancaires consultés par la Cour (298 M€). Cette estimation repose sur des données partielles et hétérogènes, par conséquent fragiles. Elle illustre néanmoins que l'enjeu est significatif¹⁰.

Ces avoirs représentent des encours croissants ...

Une augmentation de l'encours des comptes inactifs est constatée auprès de l'ensemble des groupes et établissements bancaires consultés, ce qui accroît le risque d'une hausse des avoirs bancaires en voie de déshérence. Cette augmentation est cohérente avec celle du patrimoine financier des ménages. Elle peut aussi s'expliquer par le renforcement des obligations des banques en matière de connaissance de leurs clients,

⁹ Les informations fournies par les groupes et établissements bancaires ne permettent pas de déterminer si tout ou partie de cet encours doit être ajouté au chiffrage du stock de comptes identifiés comme inactifs au sein de l'échantillon des sept groupes et établissements bancaires interrogés par la Cour, mentionné *supra*, ou s'il en constitue, en partie, un sous-ensemble.

¹⁰ Même s'il comporte un aspect historique et non reconductible lié aux livrets A distribués par les réseaux qui en avaient, à l'origine, le monopole.

notamment dans le contexte de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Néanmoins, elle trouve, en grande partie, sa source dans des phénomènes sociologiques appelés à s'accroître dans les années à venir : la « multibancarisation », conjuguée à la mobilité géographique, qui peut s'accompagner de l'oubli d'un compte, l'éclatement des familles qui peut conduire à l'ignorance, lors d'un décès, de l'existence d'un ou plusieurs comptes de la personne décédée par ses héritiers.

... et soulèvent de réels enjeux de protection des épargnants ...

La gestion de ces avoirs soulève principalement des enjeux de protection des épargnants, ainsi que, plus généralement, des problèmes déontologiques tenant à la conservation dans le bilan des établissements de sommes non réclamées.

En premier lieu, l'application de frais de gestion annuels sur les comptes courants inactifs pendant plusieurs années, voire jusqu'au terme de la prescription trentenaire, peut conduire la banque à prélever une partie importante des sommes inactives, et parfois la totalité lorsque le montant de ces sommes est réduit. Dans le cas d'une grande banque de détail, les frais de gestion représentaient ainsi, sur la période 2010-2012, entre 59 et 71 %, selon les années, des sommes versées à l'État au titre des comptes à vue et d'épargne prescrits. Cette situation peut expliquer que les établissements financiers n'aient jamais manifesté d'intérêt à l'égard d'une clarification du cadre juridique concernant les comptes inactifs.

En second lieu, la conservation documentaire par les établissements de crédit sur une durée trentenaire n'est le plus souvent pas respectée : cette situation empêche le client qui ne se serait pas manifesté auprès de son établissement de crédit pendant une longue durée d'avoir la certitude que les sommes qui lui sont restituées correspondent à celles qui avaient été déposées.

La gestion des avoirs bancaires en déshérence soulève, en outre, au terme du délai de la prescription trentenaire, des enjeux budgétaires pour l'État, même si les montants devant lui revenir sont, dans la situation actuelle, assez peu significatifs (49,3 M€ reversés en 2012 au titre des comptes bancaires prescrits).

... qui appellent, a minima, une clarification du cadre juridique.

Afin de renforcer la protection des épargnants en matière d'avoirs bancaires non réclamés, il est indispensable de mettre en place un nouveau cadre juridique concernant les comptes bancaires inactifs qui procéderait à leur définition, fixerait les obligations à la charge des

banques, notamment pour informer et reprendre contact avec le client, et emporterait une compétence de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel sur les diligences effectuées par les établissements de crédit. À titre préventif, il conviendrait, par ailleurs, de renforcer le rôle des notaires pour prévenir l'apparition d'avoirs bancaires non réclamés.

La Cour recommande une option plus ambitieuse : le transfert obligatoire de ces avoirs à la Caisse des dépôts et consignations au terme de délais définis par la loi.

Le principal objectif d'un tel transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations par les établissements de crédit des avoirs bancaires non réclamés serait de garantir leur sécurité au bénéfice de leurs titulaires ou de leurs ayants droits. En effet, l'introduction d'une obligation de transfert de ces avoirs à la Caisse des dépôts et consignations s'accompagnerait d'une obligation, pour cette dernière, de ne pas entamer le capital¹¹ des avoirs bancaires transférés. Ce rôle confié à la Caisse des dépôts et consignations s'inscrit dans les missions traditionnelles de cette dernière de maniement et de conservation des fonds pour compte de tiers. Il permettrait, en outre, au terme d'un certain délai, aux titulaires de comptes ou à leurs ayants droit de disposer d'un interlocuteur unique pour les recherches de comptes en déshérence.

Les avoirs bancaires concernés par un transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations seraient les suivants : les comptes identifiés comme inactifs depuis dix ans, dans le cadre de « l'approche client » retenue par les banques, et les fonds non réclamés deux ans après le décès du titulaire d'un compte et sans aucune manifestation d'ayants droit pendant ce délai. La Caisse des dépôts et consignations serait dépositaire des sommes jusqu'à ce que les ayant droits se manifestent, et, à défaut, jusqu'à leur reversement à l'État au terme de la prescription trentenaire. Le transfert des comptes inactifs à la Caisse des dépôts et consignations au bout de dix ans ne concernerait que des situations résiduelles dans lesquelles le titulaire ne manifeste plus d'intention de maintenir sa relation contractuelle avec l'établissement bancaire. Il n'interviendrait qu'après une information complète du client par son établissement (information annuelle sur les conséquences de l'inactivité du compte et information spécifique en lettre recommandée avec accusé de réception au terme des dix ans d'inactivité et avant transfert à la Caisse des dépôts et consignations).

Le calendrier de mise en œuvre de cette obligation de transfert, qui aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble des situations en cours, devrait

¹¹ Il s'agit d'une préservation de sa valeur nominale.

naturellement tenir compte de la nécessité d'un important travail de reprise du stock.

2. Les contrats d'assurance-vie non réclamés

En matière de contrats d'assurance-vie non réclamés, ...

Les contrats « non réclamés » désignent les sommes dues au titre des contrats d'assurance-vie qui ne sont pas redistribuées aux bénéficiaires désignés dans les contrats malgré le décès des souscripteurs. Ces sommes représentent un encours important en valeur absolue, même s'il s'agit d'une proportion minime du total de l'encours des contrats d'assurance-vie qui était évalué en avril 2013 à 1 416,2 Md€ par la fédération française des sociétés d'assurances.

... si la loi du 17 décembre 2007 a constitué une importante avancée en matière de protection des épargnants ...

Les assureurs ont désormais l'obligation explicite d'identifier leurs assurés décédés et de rechercher les bénéficiaires des contrats, alors qu'auparavant il revenait, *de facto*, aux bénéficiaires de se manifester auprès de l'assureur au moment du décès de l'assuré. Dans la mesure où de nombreux bénéficiaires n'étaient pas même informés de l'existence d'un contrat d'assurance-vie à leur profit, chaque année, plusieurs milliards d'euros restaient ainsi en possession des compagnies d'assurance alors qu'ils auraient dû être reversés à des bénéficiaires, conformément à la volonté des personnes décédées et aux termes du contrat.

Les nouvelles obligations introduites en 2007 se sont révélées efficaces. Elles ont permis, entre 2008 et 2012, d'identifier 1,78 Md€ de prestations pour lesquelles le décès de l'assuré n'avait pas été porté à la connaissance de l'assureur – par la famille ou le notaire par exemple – et qui n'auraient pas fait l'objet de règlement en l'absence de la loi de 2007. De même, la recherche des bénéficiaires, lorsqu'elle est correctement mise en œuvre par les organismes d'assurance, permet quasiment systématiquement de retrouver les bénéficiaires de contrats non réclamés, le taux d'abandon des recherches étant inférieur à 5%.

... elle n'a pas encore pu faire sentir pleinement ses effets.

La loi du 17 décembre 2007 n'est pas intégralement appliquée par les assureurs, alors même que son entrée en vigueur date de plus de 6 ans, qu'il s'agisse de l'obligation de consulter les données relatives au décès des personnes inscrites au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), pour identifier les assurés décédés, ou de celle de rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, une fois le décès de l'assuré connu. Les organismes d'assurance n'ont

manifestement pris conscience des nouvelles responsabilités que leur confiait la loi que tardivement.

La campagne de contrôles, à la fois sur pièces et sur place, lancée par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) depuis 2011 a conduit les entreprises d'assurance contrôlées à prendre des engagements pour appliquer la loi du 17 décembre 2007. Pour autant, ces engagements se limitent aux seules cinq compagnies contrôlées par l'Autorité de contrôle prudentiel, représentant 23 % du marché de l'assurance-vie. Deux autres compagnies, représentant 23,4 % du marché, font actuellement l'objet de contrôles non finalisés. Les manquements à la loi constatés lors de ces contrôles n'ont donné lieu, à ce jour, à aucune sanction.

Les assureurs ont tardé à consulter le RNIPP pour identifier leurs assurés décédés ...

Les organismes d'assurance ont tardé à appliquer la loi de 2007 en raison de difficultés techniques et n'ont commencé à consulter le RNIPP qu'à partir de mars 2009, pour les plus diligents. Cependant, plusieurs institutions de prévoyance reconnaissent ne toujours pas consulter le fichier en 2013 tandis qu'une des plus grandes compagnies d'assurance du marché n'a entamé sa consultation qu'en 2011.

... et lorsqu'ils le consultent, ils ne le font pas pour l'ensemble de leurs assurés, en contradiction avec ce que prévoit la loi.

En effet, les entreprises d'assurance ont appliqué, s'appuyant sur des engagements professionnels de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et du Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), des critères restrictifs pour la consultation du RNIPP, qui ne figurent pas dans le texte de la loi. De manière générale, elles ne consultent le fichier des décès que pour les assurés âgés de plus de 90 ans ou dont le contrat est supérieur à 2 000 €. Ces pratiques des entreprises d'assurance ont pour conséquence que les bénéficiaires d'assurés décédés à moins de 90 ans ou les bénéficiaires de petits montants ont fort peu de chance de recevoir les prestations qui leur sont dues s'ils ne se manifestent pas auprès de l'assureur. L'enjeu est important dans la mesure où l'âge moyen des décès s'élève à 80 ans dans les entreprises interrogées et que les contrats de moins de 2 000 € représentent entre 20 et 30 % de l'ensemble des contrats d'assurance-vie.

Par ailleurs, les entreprises d'assurance s'abstiennent de consulter le RNIPP sur des pans entiers de portefeuilles de contrats d'assurance-vie, principalement les contrats à terme fixe, les contrats collectifs de prévoyance, les contrats collectifs de retraite ou les contrats acquis à l'occasion de fusions de sociétés qui restent gérés sur des systèmes d'information différents. Cette pratique entraîne des conséquences

dommageables et inéquitables envers, par exemple, des conjoints veufs d'assurés décédés ou bien de jeunes bénéficiaires arrivés à leur majorité pour qui le versement d'un capital ou d'une rente, même modestes, peuvent répondre à un besoin réel. Ces portefeuilles de contrats peuvent représenter une proportion non négligeable de l'ensemble des contrats d'assurance gérés par les assureurs. À titre d'exemple, ils représentaient plus de 12 Md€ de provisions mathématiques pour une grande compagnie d'assurance, soit environ 10 % de son portefeuille.

L'encours des contrats d'assurance-vie et de capitalisation identifiés comme non réclamés, aujourd'hui estimé à 2,76 Md€, demeure donc sous-évalué.

Sur la base de l'enquête non publiée menée par la FFSA et le GEMA, les contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés représentent au minimum 2,76 Md€ en 2011, soit plus du double de la dernière estimation effectuée dans un rapport du gouvernement au Parlement¹².

Il s'agit encore toutefois d'une estimation basse de l'encours de contrats non réclamés, dans la mesure où sont exclus les capitaux pour lesquels les assureurs ne consultent pas le fichier des décès, en contradiction avec ce que prévoit la loi depuis 2007. Ainsi, de 2008 à 2011, sept des neuf entreprises d'assurance consultées par la Cour, représentant 40,9 % du marché, appliquaient des seuils d'âge et de provisions mathématiques en-dessous desquels ils ne consultaient pas le RNIPP. À titre d'exemple, une compagnie ayant étendu sa consultation du fichier des décès à l'ensemble de ses assurés, comme le prévoit la loi, a multiplié par dix, d'une année sur l'autre, le nombre d'assurés identifiés comme étant décédés.

Ce phénomène de sous-estimation statistique, couplé au fait que de plus en plus de ménages détiennent une assurance-vie (62 % en 2010, soit autant que de propriétaires d'un bien immobilier¹³), conduit à penser que le nombre de contrats non réclamés est susceptible de gonfler significativement dans un avenir proche.

Une fois le décès de l'assuré connu, les assureurs recherchent de manière limitée les bénéficiaires de contrats non réclamés ...

Seul un petit nombre de compagnies se sont révélées capables de fournir des données sur le suivi du traitement des dossiers. Une des raisons principales de cet état de fait est le manque de moyens alloués par

¹² Deuxième rapport du gouvernement relatif aux contrats non réclamés, août 2010

¹³ INSEE Première, « L'assurance-vie en 2010 », n° 1361, juillet 2011

les assureurs pour traiter ce sujet. À titre d'exemple, il a été constaté que l'équipe de recherche de bénéficiaires dans une compagnie de taille moyenne était constituée d'uniquement deux personnes. Par ailleurs, lorsque le décès est identifié par l'assureur grâce à la consultation du RNIPP, environ 25 % des contrats d'assurance-vie en moyenne seulement font, chez les assureurs interrogés par la Cour et disposant de ce telles données, l'objet d'un versement aux bénéficiaires moins d'un an après la connaissance du décès de l'assuré. Cette proportion s'élève à 94 % lorsque le décès est déclaré à l'assureur par l'entourage ou le notaire. L'importance de l'écart témoigne d'une différence manifestement excessive et illustre l'insuffisance des diligences des assureurs en matière de recherche des bénéficiaires.

Le stock des contrats non réclamés, dont le décès de l'assuré est antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre de 2007, n'est toujours pas apuré par les entreprises d'assurance, alors que les recherches de bénéficiaires auraient dues être entamées depuis plus de quatre ans. Cette situation est due pour partie à la complexité de ces dossiers anciens.

..., et dans certains cas, même pas du tout.

Les assureurs ne recherchent pas les bénéficiaires sur les portefeuilles pour lesquels ils ne consultent pas le RNIPP (voir *supra*). Dans d'autres cas, alors même qu'ils ont identifié des assurés décédés grâce à la consultation du RNIPP, ils excluent certains contrats de leurs démarches de recherche de bénéficiaires en introduisant, par exemple, des seuils de montant minimal de contrat (1 000 ou 2 000 €). Ceci signifie que les bénéficiaires de contrats de petit montant, non seulement peuvent aisément oublier l'existence du contrat car des relevés de situation annuels ne sont pas envoyés contrairement aux contrats de plus de 2 000 €, mais sont certains de ne pas obtenir le versement de leurs prestations par les assureurs s'ils ne le réclament pas eux-mêmes. De la même manière, les bénéficiaires de contrats qui prévoient le versement d'un capital à une date fixée à la souscription peuvent ne jamais recevoir de règlement, situation d'autant plus pénalisante que le capital ne se revalorise parfois pas.

Cette situation justifie, a minima, de compléter le cadre législatif existant.

Afin de rendre pleinement efficace le cadre législatif adopté par le Parlement pour lutter contre le phénomène des contrats d'assurance-vie non réclamés, il est proposé de renforcer encore l'information des assurés afin de prévenir la non réclamation des contrats. Il est également indispensable d'inciter davantage les assureurs à mettre en œuvre les

diligences nécessaires en matière d'identification des assurés décédés et de recherche des bénéficiaires. À cette fin, la Cour recommande notamment d'imposer que la revalorisation du capital après le décès de l'assuré s'effectue dans les mêmes conditions que celles prévues au contrat avant le décès de l'assuré, ce qui serait de nature à inciter encore davantage l'assureur à effectuer rapidement des recherches pour retrouver les bénéficiaires des contrats.

La Cour recommande également une option plus ambitieuse : rendre obligatoire le transfert à la Caisse des dépôts et consignations par les assureurs des sommes dues au titre des contrats non réclamés dix ans après le décès de l'assuré ou le terme du contrat.

Un tel transfert aurait un caractère incitatif à l'égard des assureurs en matière de recherche de bénéficiaires, dans la mesure où les sommes versées aux bénéficiaires avant le transfert à la Caisse des dépôts et consignations sont susceptibles d'être réinvesties auprès du même assureur. Les bénéficiaires de contrats non réclamés feraient par conséquent l'objet de recherches plus actives de la part des organismes d'assurance. Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations permettrait, par ailleurs, de lever une ambiguïté juridique relative à la prescription applicable aux contrats d'assurance-vie. Actuellement le bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie ne peut réclamer le versement des prestations à l'assureur que dans un délai de dix ans après le décès de l'assuré, sauf s'il prouve qu'il n'avait pas connaissance du décès. En cas de transfert à la Caisse des dépôts et consignations, le bénéficiaire pourrait réclamer de manière certaine le versement des sommes qui lui sont dues jusqu'à trente ans après le décès de l'assuré.

Dans la mesure où la Caisse des dépôts et consignations ne saurait réaliser d'opérations d'assurance ou d'intermédiation en assurance et où elle ne pourrait donc pas recevoir des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation, le transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations porterait uniquement sur les sommes dues au titre des contrats non réclamés, et non pas sur les contrats eux-mêmes.

Cette perspective est envisagée de manière positive tant par la fédération française des sociétés d'assurances que par la Caisse des dépôts et consignations, elle-même.

3- La mise en œuvre par l'État de la prescription trentenaire

L'État se désintéresse, en pratique, tant du contrôle que de l'encaissement des sommes et valeurs prescrites. Les contrôles de l'administration fiscale du ministère de l'économie et des finances (direction générale des finances publiques) dans ce domaine sont rares, ce qui tient en partie à l'imperfection du cadre juridique actuel (moyens

d'investigation prévus par les textes insuffisants ; montant modique des sanctions ; etc.). Les circuits d'encaissement des sommes et valeurs prescrites sont, par ailleurs, aujourd'hui éclatés entre l'ensemble des directions départementales et régionales de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et le comptable spécialisé du domaine, ce qui ne permet pas de disposer d'une vision globale des versements. Ces éléments ne sont vraisemblablement pas sans lien avec le faible montant des reversements à l'État (49,3 M€ en 2012 au titre des comptes bancaires prescrits et 6,4 M€, entre 2008 et janvier 2013, au titre des contrats d'assurance-vie prescrits).

Même si les enjeux budgétaires sont modestes, un scénario *a minima* devrait s'accompagner d'une modification du cadre juridique afin de permettre à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de contrôler le respect de la prescription trentenaire par les établissements financiers selon des modalités (nature des contrôles, sanctions, etc.) clairement établies.

Dans le scénario que recommande la Cour d'un transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre des avoirs bancaires et d'assurance non réclamés, les tâches de l'administration devraient être adaptées en conséquence et le comptable spécialisé du domaine désigné comme comptable unique pour l'encaissement des sommes et valeurs prescrites.

Recommandations

Les avoirs bancaires non réclamés, puis en déshérence

1. Intégrer dans le code monétaire et financier une définition du compte inactif et les obligations qui s'imposent aux banques pour leurs modalités de gestion (Loi et règlement) ;
2. appliquer une approche client (et non compte par compte) pour définir le compte inactif en complétant le 3° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes physiques (CG3P) (Loi) ;
3. instituer une obligation de consultation annuelle du RNIPP par les établissements de crédit pour les comptes inactifs (Loi) ;
4. plafonner les frais de gestion prélevés par les établissements de crédit sur les comptes courants inactifs (Loi) ;
5. rendre obligatoire la consultation par les notaires de FICOBA dans le cadre d'une succession (Loi).

Les contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés

6. renforcer l'information des souscripteurs en étendant l'obligation d'information annuelle du contractant aux contrats inférieurs à 2 000 € et en prolongeant l'information sur l'échéance du contrat jusqu'au règlement des prestations pour les contrats à terme (Loi) ;
7. rendre obligatoire une consultation *a minima* annuelle du RNIPP par les organismes d'assurance, y compris pour les contrats de moins de 2 000 €, et autoriser, après avis de la CNIL, l'utilisation du NIR par les assureurs pour cette consultation (Loi) ;
8. prévoir que la revalorisation du capital garanti post mortem s'effectue dans les mêmes conditions que celles prévues au contrat avant le décès de l'assuré (Loi) ;
9. confier à l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) l'élaboration, en application de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, d'une recommandation de bonnes pratiques relative aux contrats d'assurance-vie non réclamés ;
10. rendre obligatoire la publication annuelle par chaque assureur du nombre et de l'encours des contrats non réclamés ainsi que de ceux qui font l'objet d'une recherche de bénéficiaires, sur la base d'un cadre méthodologique défini par l'Autorité de contrôle prudentiel (Loi).

Le transfert obligatoire des fonds non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations

11. Rendre obligatoire le transfert par les banques à la Caisse des dépôts et consignations des avoirs et titres dont les titulaires sont décédés depuis deux ans et dont les ayants droit ne se sont pas manifestés (Loi) ;
12. rendre obligatoire le transfert par les banques à la Caisse des dépôts et consignations des avoirs et titres inactifs pendant dix ans, après information du client (Loi) ;
13. fixer le point de départ de la prescription des avoirs transférés à la Caisse des dépôts et consignations à la date du dernier mouvement sur le compte ou de la dernière manifestation du titulaire (Loi) ;
14. plafonner les frais de gestion susceptibles d'être prélevés par la Caisse des dépôts et consignations sur les avoirs bancaires transférés de manière à préserver le capital (Loi) ;
15. rendre obligatoire le transfert à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre de contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés dix ans après le décès de l'assuré ou le terme du contrat (Loi).

La prescription trentenaire

16. inclure explicitement, à l'article L. 1126-1 du CG3P, les contrats de capitalisation ainsi que la revalorisation *post mortem* dans le champ des sommes acquises à l'État au terme de la prescription trentenaire (Loi) ;
17. faire du comptable spécialisé du domaine le comptable unique pour toutes les opérations relatives aux sommes et valeurs prescrites en application de l'article L. 1126-1 du CG3P (DGFIP).

Introduction

Par lettre en date du 13 décembre 2012, le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a demandé au Premier président de la Cour des comptes, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence. S'agissant des avoirs bancaires, l'enquête a porté sur l'ensemble des avoirs en compte dans les banques, comptes à vue mais également comptes épargne, comptes titres, et épargne salariale. La question des coffres-fort en banque a également été analysée. S'agissant du secteur des assurances, ont été inclus dans le champ de l'enquête, au-delà des contrats d'assurance-vie, les contrats de capitalisation commercialisés par les organismes d'assurance. Le terme « déshérence » désigne à la fois l'absence d'héritier dans une succession et l'état d'un bien laissé à l'abandon. La déshérence est donc la situation où un bien n'a plus de propriétaire, soit du fait du décès de celui-ci, soit de son abandon. Le code civil pose le principe que les biens en déshérence reviennent à l'État¹⁴.

Les avoirs bancaires et d'assurance peuvent être qualifiés de « en déshérence » dans deux cas. Le premier est celui où ils font partie d'une succession vacante, en l'absence d'héritier ou de renonciation par ces derniers à la succession. L'État peut récupérer les biens d'une telle succession en utilisant une procédure dite « d'envoi en possession »¹⁵, décrite en annexe. Le présent rapport n'analyse pas en détail cette procédure qui constitue un cas particulier de règlement d'une succession.

Le rapport se concentre sur le second cas de figure : les avoirs bancaires et d'assurance qui, faute d'avoir été réclamés pendant trente ans par leur propriétaire, ou bénéficiaire dans le cas des contrats d'assurance sur la vie, auprès de l'établissement bancaire dépositaire ou de l'organisme d'assurance, sont acquis à l'État.

¹⁴ Article 539 du code civil (« *Les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'État* »).

¹⁵ L'envoi en possession est une procédure par laquelle le président du tribunal de grande instance autorise certaines personnes, désignées par la loi, à entrer en possession des biens ou de la quotité des biens dépendants de la succession du défunt qui leur sont dévolues.

Une déchéance de propriété

Le mécanisme de transfert des sommes non réclamées à l'État au bout de trente ans s'analyse comme une déchéance de propriété. Celle-ci empêche le titulaire ou le bénéficiaire des fonds de réclamer ceux-ci à l'établissement bancaire ou à l'entreprise d'assurance au-delà de trente ans. Cette procédure est couramment présentée comme une procédure de prescription acquisitive au profit de l'État, puisque ce dernier acquiert un droit de propriété au bout d'un certain délai. Cependant, aux termes du code civil, il ne s'agit pas, *stricto sensu*, d'un cas de prescription acquisitive puisque l'État ne tire pas son droit de propriété d'une possession continue des sommes pendant trente ans : durant ce délai, les fonds restent à la disposition des titulaires dans les établissements bancaires et les sociétés d'assurance.

La Cour utilise dans le présent rapport, par souci de clarté, le terme générique de prescription trentenaire, dans la mesure où les ayants droit, passé ce délai, ne peuvent plus réclamer leur bien. Cependant, pour les raisons exposées ci-dessus, les recommandations formulées dans le rapport n'emportent pas de conséquences sur le droit commun de la prescription.

Cette déchéance de propriété au profit de l'État des avoirs placés auprès d'un établissement de crédit est ancienne. Elle remonte à la loi du 25 juin 1920 « portant création de nouvelles ressources fiscales » dont l'article 111¹⁶ a ensuite été codifié à l'article L. 27 du code du domaine de l'État, puis, à la suite de l'ordonnance du 21 avril 2006 créant le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), à l'article L. 1126-1 de ce même code. Cet article est devenu applicable aux livrets A à compter du 1^{er} janvier 2009. Les contrats d'assurance-vie n'ont été inclus que récemment dans le champ d'application de la déchéance de propriété au profit de l'État, à la suite de la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007¹⁷.

¹⁶ L'article 111 posait comme principe que, faute pour le titulaire de se manifester auprès de l'établissement bancaire pendant trente ans, ses avoirs bancaires et titres étaient transférés à l'État qui en devenait propriétaire.

¹⁷ Article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) : « *Sont acquis à l'État, à moins qu'il ne soit disposé de ces biens par des lois particulières (...)* 3° Les dépôts de sommes d'argent et, d'une manière générale, tous avoirs en espèces dans les banques, les établissements de crédit et tous autres établissements qui reçoivent des fonds en dépôt ou en compte courant, lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ; 4° Les dépôts de titres et, d'une manière générale, tous avoirs en titres dans les banques et autres établissements qui reçoivent des titres en dépôt ou pour tout autre cause lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet, de la part des ayants droit, d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ; 5° Les sommes dues au titre de contrats d'assurance sur la vie comportant des valeurs de rachat ou de transfert et n'ayant fait l'objet, à compter du décès de l'assuré ou du terme du contrat, d'aucune demande de prestation auprès de l'organisme d'assurance depuis trente années ».

Avant d'être en déshérence, les avoirs bancaires et d'assurance sont donc « non réclamés ». Plusieurs situations peuvent conduire à ce que des avoirs bancaires ne soient pas réclamés par leur titulaire :

- le titulaire n'est pas localisable et ne répond plus aux courriers de la banque ;
- le décès du titulaire n'est pas connu de l'établissement bancaire, les héritiers ignorant l'existence du compte ;
- des personnes morales cessent d'exercer, sans toutefois être liquidées (exemple des associations, des comités d'entreprise, de sociétés en sommeil, etc.) ;
- certains livrets d'épargne réglementée sont parfois « oubliés » de leurs titulaires qui ne se signalent pas lors de leur déménagement.

De même, plusieurs situations peuvent conduire à ce qu'un contrat d'assurance-vie ne soit pas réclamé par son bénéficiaire :

- pour les contrats présentant un terme, l'assuré peut avoir négligé de demander le versement des prestations à son bénéficiaire ;
- pour les contrats en cas de décès, le décès de l'assuré peut ne pas être connu de l'assureur qui ne peut donc engager des démarches pour rechercher le bénéficiaire en vue du versement des prestations ;
- alors que le décès de l'assuré est connu de l'assureur, celui-ci peut rencontrer des difficultés de localisation ou d'identification du bénéficiaire ;
- le bénéficiaire peut ne pas avoir connaissance de l'existence du contrat ou de la stipulation effectuée à son bénéfice.

Si les obligations à la charge des banques et des assurances sont désormais identiques s'agissant du reversement à l'État au terme de la prescription, elles sont, en revanche, très différentes en matière de gestion des sommes non réclamées. Le code monétaire et financier ne comprend pas d'obligations particulières concernant les avoirs bancaires non réclamés par leurs titulaires (pas de nécessité de s'informer du décès éventuel des titulaires de comptes inactifs ; pas d'exigence particulière s'agissant de la gestion de ces comptes et de l'information du client, avant l'expiration du délai de trente ans). Ce sont donc des obligations civiles et commerciales générales qui s'appliquent aux établissements bancaires, à raison notamment de leurs responsabilités en tant que dépositaires.

La situation est différente s'agissant du secteur de l'assurance. Plusieurs textes législatifs récents, en 2003, 2005 et 2007, ont introduit de

nouvelles obligations à la charge des assureurs afin de réduire le nombre de contrats d'assurance-vie non réclamés (en particulier, l'obligation de s'informer du décès éventuel d'un assuré et de rechercher les bénéficiaires des contrats d'assurance-vie). Ce sujet a fait l'objet de nombreux travaux, notamment dans le cadre du rapport annuel 2006 du Médiateur de la République. Deux rapports du gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de ces dispositions ont été établis en juin 2009 et août 2010. Plusieurs propositions de loi ont également été déposées concernant les contrats d'assurance sur la vie¹⁸.

Les responsabilités de l'établissement de crédit vis-à-vis d'un déposant sont, par nature, différentes de celles de l'assureur, qui s'engage, dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie, à effectuer une prestation (versement d'un capital ou d'une rente) au profit du souscripteur du contrat ou d'un autre bénéficiaire désigné. Les différences significatives entre le cadre juridique désormais applicable au secteur des assurances et celui applicable au secteur bancaire en matière de gestion des sommes non réclamées montre néanmoins que ni l'État, dans son rôle de régulateur, ni la profession bancaire n'ont tiré les conséquences de la mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France, dite mission Mattéoli¹⁹, qui avait fait émerger dans la société française un débat sur les avoirs en déshérence à la fin des années 1990.

Le présent rapport analyse le dispositif juridique applicable aux avoirs bancaires et d'assurance non réclamés, puis en déshérence, afin d'évaluer s'il est adapté, complet et cohérent, ainsi que ses modalités d'application dans le secteur bancaire (chapitre I) et celui des assurances (chapitre II). Il examine la mise en œuvre par l'État de la prescription (chapitre III).

La gestion des avoirs non réclamés, puis en déshérence, soulève principalement des enjeux de protection des épargnants, ainsi que, plus généralement, des problèmes déontologiques tenant à la conservation dans le bilan des établissements de sommes non réclamées. Elle soulève, en outre, mais uniquement au terme du délai de la prescription trentenaire, des enjeux budgétaires pour l'État, même si les montants devant lui revenir sont, dans la situation actuelle, assez peu significatifs (49,3 M€ en 2012 au titre des comptes bancaires prescrits et 6,4 M€, entre 2008 et janvier 2013, au titre des contrats d'assurance-vie prescrits).

¹⁸ Voir notamment la proposition de loi relative aux contrats d'assurance sur la vie, présentée par M. Hervé Maurey, et enregistrée à la Présidence du Sénat le 1^{er} octobre 2009.

¹⁹ Mission installée en mars 1997 par le Premier ministre Alain Juppé et présidée par M. Mattéoli.

C'est en prenant en compte ces diverses approches et en essayant de fournir des éléments d'appréciation sur le montant des sommes en jeu, que le présent rapport examine les pistes d'amélioration envisageables, y compris à la lumière des dispositifs existants dans d'autres pays.

Chapitre I

Les avoirs bancaires non réclamés puis en déshérence : des lacunes juridiques et des défaillances opérationnelles

I - Un cadre juridique à compléter

Il n'existe pas d'obligations particulières à la charge des banques dans le cadre de la déshérence des avoirs et titres. La seule obligation est le reversement à l'État des avoirs non réclamés au bout de trente ans. Pour le reste, ce sont les obligations civiles et commerciales générales qui s'appliquent aux établissements bancaires.

A - Les obligations du banquier dépositaire

Les établissements de crédit ont des obligations vis-à-vis de leurs clients en tant que dépositaires des avoirs, titres, objets ou valeurs remis par ces derniers : obligation de restitution dans le cas des dépôts de fonds ; obligation de conservation et de restitution s'agissant des titres ; obligation de surveillance et de conservation dans le cas du contenu des coffres.

1 - Les dépôts de fonds

Le banquier est dépositaire des sommes déposées par son client. L'article L. 312-2 du code monétaire et financier définit les fonds reçus du public comme « les fonds qu'une personne recueille d'un tiers, notamment sous forme de dépôts, avec le droit d'en disposer pour son propre compte, mais à charge pour elle de les restituer ». Le dépôt de fonds n'engendre donc à la charge du banquier qu'une obligation de restitution au titulaire, à son mandataire ou à la personne désignée par le déposant. Le banquier n'a pas d'obligation de garde telle qu'elle est mentionnée à l'article 1915 du code civil²⁰ puisqu'il peut utiliser les fonds qui lui sont confiés sans que cela caractérise un abus de confiance.

2 - Les titres

Les établissements de crédit, et plus largement les intermédiaires autorisés à tenir les comptes d'instruments financiers au sens de l'article L. 542-1 du code de commerce, ont des obligations plus larges qu'en matière de dépôts en numéraire. Ils sont tenus à la fois à une obligation de conservation et de restitution des titres. Aux termes de l'article 322-4 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers (AMF), le teneur de compte ne peut pas faire usage des instruments financiers inscrits en compte ni des droits qui y sont attachés. La restitution doit être effectuée en nature et non en espèces.

3 - Les coffres

Le contrat de coffre-fort est un contrat par lequel un établissement de crédit met à la disposition d'un client un coffre, afin que le client y dépose des objets ou valeurs pour les conserver en sécurité. Il s'agit donc d'une prestation de services, moyennant paiement d'une rémunération. La nature du contrat régissant les coffres-forts dans les banques est très discutée. Il ne s'agit ni d'un contrat de dépôt, le banquier ignorant le contenu du coffre, ni d'un contrat de louage car le coffre reste entre les mains du banquier qui, seul, en assume la garde et la responsabilité, le titulaire ne pouvant y accéder sans l'accord du banquier.

²⁰ L'article 1915 du Code civil prévoit que « le dépôt, en général, est un acte par lequel on reçoit la chose d'autrui, à la charge de la garder et de la restituer en nature ».

Le contrat de mise à disposition d'un coffre emporte deux obligations principales à la charge du banquier : l'obligation particulière de surveillance et l'obligation de conservation du coffre et de son contenu. En cas de disparition du titulaire du coffre, le banquier peut demander en référé l'autorisation de faire forcer le coffre ou la nomination d'un séquestre en attendant que le titulaire reparaisse ou que le coffre soit réclamé par ses ayants droit.

B - Les exigences applicables dans le cas des avoirs inactifs

Lorsque les avoirs bancaires ne sont pas movimentés par leurs titulaires, les comptes concernés deviennent « inactifs », notion au demeurant non juridiquement définie. Le code monétaire et financier ne comprend pas d'obligations particulières à ce sujet. Ce sont donc des obligations civiles et commerciales générales qui s'appliquent aux établissements bancaires, à raison notamment de leurs responsabilités en tant que dépositaires.

1 - L'absence d'obligation de s'informer du décès éventuel d'un client et de rechercher ses ayants droit en cas de décès

La banque n'a aucune obligation de rechercher si les titulaires des comptes ouverts dans ses livres sont décédés. En général, elle est informée par l'un des héritiers ou par les notaires chargés des successions. Des avoirs bancaires peuvent cependant ne pas être réclamés car le décès de leur titulaire n'est pas connu de l'établissement bancaire, les héritiers ignorant, par ailleurs, l'existence du compte.

Lorsqu'elle est informée du décès d'un de ses clients, la banque n'est pas tenue de rechercher ses ayants droit. Ses obligations sont uniquement liées à l'exigence de garantir la sécurité des dépôts et de vérifier la qualité d'ayants droit des personnes qui en sollicitent la restitution.

Ainsi, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, à compter du décès du titulaire d'un compte, la banque ne doit plus donner suite aux opérations passées sur ce compte, sauf si elles ont été initiées antérieurement (paiement des chèques antérieurs au décès, par exemple). La banque qui, informée du décès d'un de ses clients, accepte de passer une écriture sur son compte engage sa responsabilité vis-à-vis des héritiers.

Le décès du titulaire unique d'un compte bancaire n'entraîne la clôture de celui-ci²¹ qu'après transfert du solde aux héritiers ou règlement de la succession. La disparition de la personnalité morale d'une société entraîne également la clôture du compte.

2 - La faculté de clôturer les comptes inactifs

La banque peut clôturer des comptes bancaires du fait de leur inactivité, mais rien ne l'y oblige.

La clôture d'un compte entraîne l'arrêt des prélèvements de frais de gestion ou de commissions, faute de maintien d'un fondement contractuel à la perception de ces sommes²². C'est la raison pour laquelle, les banques n'ont pas forcément intérêt à clôturer des comptes inactifs.

Le compte inactif peut rester ouvert dans leurs livres pendant trente années. L'absence de mouvement sur un compte ne peut être interprétée comme une volonté du client de clôturer celui-ci²³. L'établissement bancaire a obligation, s'il ne clôture pas les comptes, de conserver les avoirs pendant trente ans. A défaut, il engage sa responsabilité. C'est ce qu'a énoncé la Cour de cassation²⁴ dans le cas où un salarié avait réclamé à une banque, dépositaire de la réserve de participation, le paiement de ses droits acquis en présentant des relevés de compte établis vingt-huit ans auparavant.

Modalités de clôture des comptes et information des clients

L'ouverture d'un compte fait l'objet d'une convention entre la banque et son client, qui prévoit les conditions de sa clôture. En cas de comptes à durée déterminée²⁵, la clôture du compte avant l'échéance nécessite l'accord des deux parties. Dans le cadre des comptes à durée indéterminée, comme le sont généralement les comptes de dépôts, la banque peut les clôturer unilatéralement. Elle n'a pas à motiver sa décision. Le client doit être informé à l'avance de cette décision. La banque doit respecter un délai de préavis de deux mois au minimum (article L. 312-1-1 du code monétaire et financier). Si

²¹ En cas de compte joint, le compte continue à fonctionner sans modification pour le titulaire survivant.

²² Les frais de tenue de compte et les frais de gestion de comptes inactifs sont liés aux conditions tarifaires que le titulaire accepte lorsqu'il signe sa convention de compte.

²³ Cass. Com. 23 mars 1993, n° 91-13.256

²⁴ Cass. Com. 29 octobre 2003 Sté générale c/Valin

²⁵ C'est le cas, par exemple, des plans épargne logement, comptes à terme, etc.

la banque peut prouver qu'elle a informé le titulaire du compte, le silence gardé par celui-ci fait présumer qu'il était informé de la clôture et l'empêche de remettre en cause les opérations effectuées par la banque s'il ne rapporte pas la preuve de faits de nature à renverser la présomption de régularité de celles-ci (Cass. Com. 8 mars 2005). La clôture d'un compte courant ayant un solde positif entraîne de plein droit restitution du solde créditeur à son titulaire. Si celui-ci ne peut être joint, la banque doit, à défaut de transférer les sommes à la Caisse des dépôts et consignations (voir *infra*), conserver les sommes pendant trente ans.

La banque prévoit, en général, dans les conventions de compte, la faculté de clôturer les comptes inactifs au bout d'un an. Cela ne la dispense pas d'aviser à l'avance les bénéficiaires du compte. Dans les faits, les établissements bancaires consultés ne clôturent pas les comptes sans mouvement. Certaines banques clôturaient ces comptes lorsque le solde devenait nul. Elles ne le font plus (sauf une), afin d'éviter les contentieux avec les clients. En effet, la clôture du compte entraînant dans les systèmes informatiques la disparition de l'historique des mouvements au bout de dix ans, les banques n'étaient pas en mesure de répondre aux clients qui réclamaient des avoirs en produisant des relevés de compte.

Tableau n° 1 : synthèse des différentes règles applicables aux comptes inactifs

	Cas de figure n°1		Cas de figure n°2
10 ans après le dernier mouvement sur le compte ou la dernière manifestation du client	Clôture par la banque du compte inactif		Maintien du compte inactif ouvert dans les livres de la banque ; obligation de conservation des fonds pendant 30 ans par l'établissement (Cass. Comm. 29 octobre 2003)
	Transfert des fonds à la CDC (art. 2 de la loi du 3/01/1977)	Obligation de conservation des fonds dans les livres de la banque pendant 30 ans (Cass. Comm. 13 mars 2001)	
Au terme de la prescription trentenaire	Transfert par la CDC des fonds à l'Etat (art. L. 1126-4 du CG3P et L. 518-24 du code monétaire et financier)	Versement par la banque à l'Etat des fonds non réclamés (art. L. 1126-3 du CG3P)	Versement par la banque à l'Etat des fonds non réclamés (art. L. 1126-3 du CG3P)

Source : *Cour des comptes*

3 - La faculté de transfert à la Caisse des dépôts et consignations

La banque peut également, dans le cas d'un compte inactif (compte espèces ou compte titres), clôturer celui-ci au bout de dix ans et transférer les sommes à la Caisse des dépôts et consignations (Caisse des dépôts et

consignations)²⁶, si celles-ci n'ont fait l'objet d'aucune réclamation (article 2 loi du 3 janvier 1977²⁷).

Dans ce cas, la banque ou les établissements dépositaires doivent, six mois avant, informer les ayants droit par lettre recommandée avec accusé de réception à leur dernier domicile connu (article R.1126-4 du CG3P). La Cour de cassation estime que si la banque clôture un compte inactif au bout de 10 ans, elle doit déposer les sommes à la Caisse des dépôts et consignations (Cass. Com 13 mars 2001)²⁸. En cas de manquement d'une banque à son obligation légale de procéder à un tel dépôt, après clôture du compte, elle est tenue de préserver les avoirs du client pendant trente ans.

Ainsi, l'article 2 de la loi du 3 janvier 1977 est une dérogation à la prescription quinquennale de droit commun du code de commerce (voir *infra*) dans le cas particulier de la clôture des comptes inactifs. Lorsqu'elle identifie un compte inactif, la banque a donc deux solutions :

- soit maintenir le compte ouvert pendant trente ans, à charge pour elle de restituer au titulaire le solde en cas de réclamation puis, en l'absence de réclamation, de verser au bout de trente ans à l'État le montant du compte ;
- soit clôturer le compte au bout de dix ans et verser le montant à la Caisse des dépôts et consignations.

²⁶ Les sociétés commerciales émettant des titres, soumises au respect des dispositions des 1^o et 2^o de l'article L.1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) disposent de la même faculté. L'article R. 1126-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit, que comme pour les comptes bancaires, les titres peuvent être déposés à la Caisse des dépôts et consignations s'ils n'ont fait l'objet, de la part de leur titulaire, d'aucune réclamation pendant dix ans.

²⁷ « Les établissements dépositaires de sommes et valeurs sont autorisés à clôturer les comptes qu'ils tiennent lorsque les dépôts et avoirs inscrits à ces comptes n'ont fait l'objet, de la part des ayants droit, d'aucune opération ou réclamation depuis dix années. Ces avoirs sont déposés dans un établissement habilité à cet effet par décret. Ils resteront détenus pour le compte de leur titulaire par ledit établissement jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article L. 27 du code du domaine de l'État [désormais article L.1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)]. (...) »

²⁸ « Selon l'article 2 de la loi du 3 janvier 1977, les banques doivent, après avoir clôturé un compte pour lequel aucun ordre d'opération n'a été donné ni aucune réclamation formulée depuis dix années, déposer les avoirs qui y étaient inscrits à la Caisse des dépôts et consignations. »

4 - La conservation de la documentation comptable

Les établissements bancaires sont tenus de conserver, d'une manière générale, pendant dix ans leur documentation comptable et pièces justificatives en application de l'article L.123-22 du code de commerce. Cette obligation de conservation limitée dans le temps n'exonère pas les banques de conserver, dans le cadre des comptes inactifs, la trace de la dernière opération passée sur le compte ou de la dernière manifestation du client jusqu'à l'expiration de la prescription trentenaire. En contravention avec cette obligation de conservation dans le cadre de la prescription trentenaire, l'un des établissements bancaires consultés par la Cour détruit ses archives tous les dix ans (plus exactement, son système informatique écrase les données au bout de dix ans) et n'a donc jamais été en mesure de reverser à l'État des avoirs prescrits.

Le délai fixé à l'article L.123-22 du code de commerce ne s'applique, par ailleurs, qu'à l'action en production des documents comptables et non à l'action en restitution exercée contre un dépositaire de fonds, lequel doit être en mesure, tant que son obligation n'est pas prescrite, de justifier, s'il se prétend libéré, soit l'accomplissement de son obligation, soit le fait qui en a produit l'extinction.

C - Le reversement à l'État des avoirs et titres prescrits

1 - Les avoirs et titres concernés

L'article 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ne fait pas de distinction selon la nature du titulaire du compte ou des avoirs. Le dispositif de déchéance de propriété s'applique aussi bien aux comptes des particuliers, personnes physiques, qu'aux sociétés commerciales, associations, comités d'entreprises, personnes morales. L'article 1126-1 dresse la liste des avoirs concernés par la déchéance de propriété au profit de l'État.

Avoirs et titres visés par la déchéance de propriété de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques

L'article L. 1126-1 du CG3P vise :

1° Le montant des coupons, intérêts ou dividendes, atteints par la prescription quinquennale ou conventionnelle et afférents à des actions, parts de fondateur, obligations ou autres valeurs mobilières négociables, émises par toute société commerciale ou civile ou par toute collectivité privée ou publique ;

Cet alinéa concerne les intérêts et dividendes des actions et valeurs mobilières émis directement par les sociétés citées, ces dividendes étant versés directement au souscripteur. Le délai de cinq ans a été fixé en référence à l'ancien article 2277 du code civil qui prévoyait une prescription spéciale de cinq ans pour les créances dites « périodiques ». La loi du 17 juin 2008, qui a raccourci les délais de prescription extinctives à cinq ans a supprimé cet article 2277, devenu inutile car redondant.

2° Les actions, parts de fondateur, obligations et autres valeurs mobilières des mêmes collectivités, lorsqu'elles sont atteintes par la prescription trentenaire ou conventionnelle ;

Cet alinéa concerne les valeurs mobilières détenues par les souscripteurs. Non modifié depuis la loi de 1920, il a été rédigé alors que les valeurs mobilières n'étaient pas dématérialisées. Aujourd'hui celles-ci sont, en général, détenues par l'intermédiaire de comptes titres dans les établissements bancaires, y compris quand elles ne sont pas négociables, comme les parts de SARL par exemple.

3° Les dépôts de sommes d'argent et, d'une manière générale, tous avoirs en espèces dans les banques, les établissements de crédit et tous autres établissements qui reçoivent des fonds en dépôt ou en compte courant, lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ;

L'alinéa concerne aussi bien les dépôts en numéraire sur les comptes courants que les dépôts d'espèces dans les coffres. Il concerne également l'ensemble des livrets d'épargne réglementée. Aux termes de l'alinéa, le délai de trente ans court du jour de la dernière opération effectuée sur le compte à l'initiative du client pour un compte courant, ou de la dernière réclamation, c'est-à-dire de la dernière manifestation du client. Pour les comptes à terme, la prescription court à compter de la date de l'échéance.

4° Les dépôts de titres et, d'une manière générale, tous avoirs en titres dans les banques et autres établissements qui reçoivent des titres en dépôt ou pour tout autre cause lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet, de la part des ayants droit, d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ;

Le texte, rédigé alors que les titres étaient déposés en banque sous forme papier, ne distingue pas selon que les titres sont détenus sur un plan d'épargne en actions réglementé, sur un compte titre avec ou sans mandat de gestion. Les bons de caisse, en revanche, ne sont pas assimilés à des titres et n'entrent pas dans le cadre de l'article L. 1126-1 du CG3P.

2 - La mise en œuvre de l'obligation de reversement

Les articles L. 1126-2, 1126-3 et 1126-4 du CG3P précisent qui doit mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 1126-1.

Les sociétés commerciales ou civiles, les collectivités privées ou publiques sont tenues de remettre au Trésor public les avoirs visés au 1° et 2° de l'article L. 1126-1.

Les banques, les établissements de crédit et tous autres établissements qui reçoivent, soit des fonds en dépôt ou en compte courant, soit des titres en dépôt sont tenus de remettre au Trésor public les sommes visées au 3° et 4° de l'article L. 1126-1.

La Caisse des dépôts et consignations, en tant que teneur de compte, est également tenue de remettre à l'État l'ensemble des sommes déposées lorsqu'il s'est écoulé un délai de trente ans sans que le compte auquel les sommes ont été portées ait donné lieu à une opération de versement ou de remboursement²⁹.

S'agissant des titres, afin de ne pas paralyser les prises de décision dans les sociétés, l'article L. 228-6-3 du code de commerce prévoit que les titres dont les titulaires, malgré le respect des formalités de convocation aux assemblées générales, sont inconnus du teneur de compte ou n'ont pas été atteints par les convocations, depuis dix années révolues, peuvent être vendus à l'expiration d'un délai fixé par décret en Conseil d'État, à condition que le teneur de compte ait, pendant ce délai, accompli toutes les diligences nécessaires pour entrer en contact avec les titulaires ou leurs ayants droit. Le décret du 11 décembre 2006 a précisé les conditions d'application de ce texte. Le produit de la vente est versé sur un compte bancaire et tenu à disposition du titulaire pendant dix ans. A l'issue, cette somme peut être transférée à la Caisse des dépôts et consignations. Passé trente ans, la somme est reversée à l'État.

Aperçu des législations étrangères sur les comptes bancaires en déshérence

Plusieurs pays européens, l'Espagne, la Belgique et la Grèce notamment, disposent de mécanismes de prescription des comptes inactifs au profit de l'État.

En Belgique, la loi du 24 juillet 2008 oblige le secteur bancaire à rechercher activement les bénéficiaires d'avoirs dormants. Faute de retrouver le titulaire du compte, les avoirs sont transférés à la Caisse des dépôts et consignations au bout de six années puis reversées à l'État à l'issue de la prescription trentenaire.

²⁹ Article L. 518-24 du code monétaire et financier.

Dans d'autres pays, au Québec notamment, les sommes sont, dans certains cas, reversées à l'État qui les administre dans l'attente de la manifestation de leur(s) légitime(s) propriétaire(s), mais sans prescription acquisitive. Parfois, ces avoirs ne font l'objet d'aucune loi. C'est le cas de l'Autriche, par exemple.

Au Royaume-Uni, les sommes issues de comptes dormants sont reversées à un fonds d'investissement social, sur la base du volontariat de la part des compagnies bancaires ou de crédit immobilier.

3 - Les évolutions concernant l'épargne réglementée

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2009, les dispositions de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier (CMF), qui prévoyaient la dévolution des sommes déposées sur des livrets A, n'ayant fait l'objet d'aucune opération depuis plus de trente ans de la part des déposants, au profit des caisses d'épargne (caisses d'épargne et de prévoyance et caisse nationale d'épargne³⁰), à concurrence des deux cinquièmes, et pour trois cinquièmes, au profit du fonds national de solidarité et d'action mutualistes³¹.

Elle a fait entrer les sommes correspondant aux dépôts collectés au titre des livrets A atteints par la prescription trentenaire dans le champ d'application du régime de droit commun des sommes et valeurs prescrites prévu aux articles L. 1126-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Ce régime s'appliquait d'ores et déjà aux sommes déposées sur les autres produits d'épargne réglementée (livret d'épargne populaire, livret de développement durable, etc.) atteintes par la prescription de trente ans.

Le livret bleu, créé en 1976 et distribué par le Crédit mutuel, ne bénéficiait pas des dispositions de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier (CMF) : les livrets bleus prescrits relèvent donc, depuis leur création, du régime de droit commun de la prescription trentenaire.

³⁰ La Caisse nationale d'épargne était une caisse d'épargne publique instituée sous la garantie de l'État pour recevoir les dépôts du livret A et gérée par un établissement de crédit dont La Poste détenait la majorité du capital.

³¹ Le fonds national de solidarité et d'actions mutualistes a pour objet d'accorder des subventions ou des prêts aux mutuelles et unions régies par le livre III du code de la mutualité, pour des objets définis. Il contribue certaines de leurs dépenses. Ce fonds est déposé à la Caisse des dépôts et consignations (articles L. 421-1 et suivants du code de la mutualité).

Le livret bleu et la prescription trentenaire

L'article L 221-5 du code monétaire et financier (dans un paragraphe intitulé « dispositions communes aux caisses d'épargne et de prévoyance et à la Caisse nationale d'épargne ») prévoyait qu'à l'expiration d'un délai de trente ans sans mouvement, les sommes détenues étaient prescrites. Elles étaient réparties entre les caisses d'épargne à hauteur de 2/5 et le surplus (3/5) devait être versé au fonds national de solidarité et d'action mutualistes.

Le « compte spécial » sur livret que le Crédit mutuel pouvait ouvrir à ses clients, le livret bleu, était assimilé commercialement au livret A mais n'en était pas un. L'article L. 221-5 du code monétaire et financier ne lui était pas applicable, ce qui signifie que le livret bleu relevait du droit commun de la prescription trentenaire au bénéfice de l'État.

L'instruction de la direction générale des finances publiques (DGFIP), en date du 12 janvier 2011, publiée à la suite de la réforme du livret A en 2008 et de la suppression qui s'en est suivie de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier, a pu cependant créer une ambiguïté sur ce point. En effet, cette instruction indique que « les sommes déposées sur les livrets A prescrites avant le 1^{er} janvier 2009 doivent être considérées comme acquises aux banques « historiques » (Caisse d'épargne, La Banque Postale et Crédit mutuel) et ne doivent pas être reversées à l'État.³² » Cette instruction a assimilé, par erreur, le Crédit mutuel aux distributeurs historiques du livret A, alors que ce dernier, avant comme après le 1^{er} janvier 2009, relevait du régime de la prescription trentenaire de droit commun régie par l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

La législation en matière d'avoirs non réclamés puis en déshérence est lacunaire. Elle ne relève pas d'une construction homogène répondant à un dispositif d'ensemble préalablement pensé. Les obligations légales et jurisprudentielles à la charge des banques en la matière ont été construites par sédimentation. Elles sont imbriquées avec des obligations civiles et commerciales plus générales avec lesquelles l'articulation est difficile à appréhender.

³² Il convient de relever que l'instruction de la direction générale des finances publiques (DGFIP) indique, par erreur, que la totalité des sommes, déposées sur les livrets A et prescrites avant le 1^{er} janvier 2009, est acquise aux banques « historiques », alors même que ces sommes, à hauteur de 3/5, ont été versées au fonds national de solidarité et d'action mutualiste (FNSAM).

II - Des encours sous-évalués

A - Les comptes bancaires inactifs

1 - Des encours mal identifiés par les banques

L'encours et le nombre de comptes inactifs ne font pas l'objet d'un recensement particulier dans le cadre des informations chiffrées que les établissements de crédit doivent transmettre à l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). Cette situation s'explique par l'absence, dans le code monétaire et financier, de réglementation spécifique concernant les comptes bancaires inactifs.

Les comptes identifiés comme « inactifs » désignent aujourd'hui, au sein des établissements de crédit, les comptes n'ayant enregistré aucune opération à l'initiative de leur titulaire pendant un certain délai qui est variable selon les établissements et est, en général, d'un an. La plupart des établissements de crédit regardent les mouvements de l'ensemble des comptes d'un client pour caractériser l'inactivité. Autrement dit, si un client est actif sur l'un de ses comptes (compte de dépôt le plus souvent), ses autres comptes, même non movimentés, n'ont pas vocation à être identifiés comme « inactifs ». Ces derniers recouvrent des réalités très diverses, allant de comptes inactifs depuis un an jusqu'à des comptes inactifs depuis vingt ou trente ans, voire plus lorsque les établissements n'ont pas appliqué les dispositions relatives à la prescription trentenaire au profit de l'État. Le stock des comptes identifiés comme inactifs par les établissements de crédit ne peut donc être entièrement assimilé à des avoirs bancaires « non réclamés », c'est-à-dire en voie de déshérence.

Il ressort des investigations menées par la Cour sur un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires, représentant 80 % du total de bilan des établissements de crédit en France, que le nombre de comptes³³, y compris les comptes titres, identifiés comme inactifs (sans être tous en « voie de déshérence ») au sein de ces groupes ou établissements s'élevait, à fin 2012, à 1,8 million, pour un encours de 1,6 Md€. Une très large partie de cet encours concerne des comptes de dépôts à vue et d'épargne identifiés comme inactifs : près de 1,5 Md€³⁴, correspondant à près de 1,7 million de comptes, soit près de 1 % du nombre de comptes ouverts au sein de ces établissements de crédit

³³ Ouverts par des personnes physiques et des personnes morales.

³⁴ Hors livrets A pour certains réseaux.

concernés (pour le secteur d'activité banque de détail France³⁵) et 0,14 % du montant de l'encours de ces comptes.

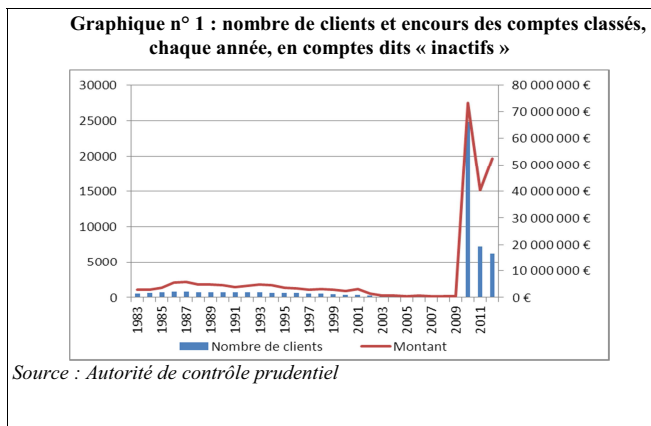
Ce chiffrage constitue une estimation basse. En effet, il est affecté de biais importants. En premier lieu, deux groupes bancaires consultés par la Cour n'ont pas renseigné de manière exhaustive le chiffrage de leurs comptes inactifs, et plusieurs établissements ou groupes bancaires n'ont pas transmis le nombre et l'encours des comptes titres ou d'épargne inactifs qu'ils détiennent. En second lieu, la Cour a constaté des défaillances dans le traitement des comptes inactifs, qui peuvent conduire à minorer, dans des proportions significatives, le montant de leurs encours : exclusion par certains établissements, en contradiction avec les textes, de comptes courants ou d'épargne de leur dispositif concernant les comptes inactifs ; identification défaillante des comptes bancaires inactifs ; etc.

Exemple de défaillance dans la gestion des comptes inactifs constatée au sein d'un établissement de crédit

Dans le cas d'une grande banque de détail, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a relevé, au cours d'un contrôle, que le processus de gestion des comptes inactifs présentait des lacunes et qu'il n'apparaissait pas mis en œuvre de manière diligente, ce qui conduisait à minorer, dans des proportions significatives, le montant des avoirs non réclamés classés en comptes inactifs.

Cet établissement a modifié sa procédure de gestion des avoirs en déshérence entre 2007 et 2009, ce qui a suspendu pendant trois ans les transferts en comptes inactifs. Un travail de balayage des comptes a été mis en œuvre depuis 2010, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure, ce qui s'est traduit par une augmentation très sensible du nombre de comptes classés en comptes inactifs et de l'encours correspondant.

³⁵ Hors livrets A pour certains réseaux.



2 - Des enjeux croissants

On observe une augmentation de l'encours des comptes inactifs chez l'ensemble des établissements de crédit consultés. Ainsi, l'encours des comptes de dépôts à vue identifiés comme inactifs au sein d'une grande banque de détail a été multiplié par 3,6 en quinze ans (de 1997 à 2012), passant de 43 M€ à 155 M€. Pour un établissement, l'encours des comptes de dépôts à vue identifiés comme inactifs a été multiplié par 20 en dix ans (entre 2003 et 2013), passant de 4 M€ à 81 M€. Enfin, s'agissant d'un troisième établissement, l'encours annuel de comptes classés comme inactifs a été multiplié par plus de 100 entre 2009 et 2012.

Cette augmentation est cohérente avec celle du patrimoine financier des ménages. Ce dernier a très fortement augmenté, en valeur absolue, sur longue période : il ne s'élevait qu'à 282 Md€ en 1977 contre 3 770 Md€ à la fin du 3^{ème} trimestre 2012³⁶.

Elle peut trouver sa source dans des phénomènes sociologiques appelés à s'accroître dans les années à venir : la « multibancarisation », conjuguée à la mobilité géographique, qui peut s'accompagner de l'oubli d'un compte ; l'éclatement des familles qui peut conduire à l'ignorance, lors d'un décès, de l'existence d'un ou plusieurs comptes de la personne décédée par ses héritiers.

³⁶ Source : Banque de France, comptes nationaux financiers.

Il convient cependant de noter qu'une telle augmentation, dont le rythme s'est accéléré, pour plusieurs établissements ou réseaux consultés, au cours des trois dernières années, pourrait également être liée au renforcement, intervenu notamment fin 2009 dans le contexte de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, des obligations des banques en matière de connaissance de leurs clients. Ce renforcement a pu obliger les banques à une meilleure identification des comptes considérés comme inactifs et contribuer temporairement à l'augmentation du stock de ces comptes. Cette augmentation, liée à un travail de reprise du stock des comptes inactifs, pourrait donc être, en partie, conjoncturelle et déboucher sur une stabilisation dès lors que les procédures d'identification des comptes inactifs auront été consolidées.

3 - Des frais de gestion parfois élevés sur les comptes bancaires inactifs

La pratique des banques s'agissant du prélèvement de frais sur les comptes courants inactifs n'est pas homogène³⁷.

Tableau n° 2 : **frais prélevés par un échantillon d'établissements de crédit au titre de comptes courants inactifs**³⁸

Banque	Montant annuel des frais facturés	Intitulé des frais facturés
Banque A	0	Tarification pour comptes inactifs depuis plus d'un an
Banque B	18 à 24 €	Frais de tenue de compte inactif
Banque C	32,67 €	Frais de tenue de compte sans opération depuis 12 mois
Banque D	41 €	Conservation d'avois inactifs depuis plus d'un an et avec adresse inconnue
Banque E	50 €	Frais de tenue de compte à vue inactif depuis plus de 12 mois
Banque F	0 à 65 €	Tarification pour compte inactif
Banque G	35 à 500 €	Frais de tenue de compte inactif

Source : *Données transmises par les établissements de crédit ; sites internet des banques*

³⁷ Le seul élément d'harmonisation réside dans l'absence de prélèvement par les banques de frais de gestion sur les comptes d'épargne réglementée inactifs.

³⁸ La banque A, qui ne prélevait aucun frais pour comptes inactifs jusqu'en 2012, va mettre en place une telle facturation à partir de 2013 pour les comptes courants sans mouvements (35 €/an).

Si les frais de gestion des comptes courants inactifs sont, globalement, d'un montant limité, certains peuvent paraître très élevés. Au terme de plusieurs années, il y a peu de chances que les fonds soient réclamés et les frais de gestion informatisée et de conservation ne sont plus significatifs. Ces frais s'ajoutent, par ailleurs, à la rémunération que peuvent tirer les établissements de crédit du placement des sommes correspondantes.

Enfin, l'application de frais de gestion annuels pendant trente ans peut conduire la banque à prélever une partie importante des sommes inactives, voire la totalité, lorsque le montant de ces sommes est réduit. L'encours moyen des comptes bancaires inactifs est très variable selon les groupes ou établissements considérés. Il s'élève en moyenne à 887 € au niveau de l'échantillon des sept groupes ou établissements bancaires consultés par la Cour, cette moyenne recouvrant toutefois de forts écarts entre établissements avec un encours moyen de 4 334 € pour l'un des établissements consultés et de 249 € pour un autre établissement. Dans le cas d'une grande banque de détail, qui est le seul établissement à avoir répondu sur ce point de manière complète, les frais de gestion représentaient, sur la période 2010-2012, entre 59 et 71 %, selon les années, des sommes versées à l'État au titre de la prescription trentenaire (comptes à vue et comptes d'épargne prescrits), et amputaient d'autant les versements effectués à l'État au titre de la prescription. Dans le cas d'un autre groupe bancaire, les frais de gestion représentaient, sur la période 2005-2008, entre 15 et 26 %, selon les années, des sommes atteintes par la prescription trentenaire (comptes à vue et compte d'épargne prescrits).

Tableau n° 3 : exemple d'un établissement de crédit : frais de gestion prélevés sur les comptes à vue et d'épargne prescrits

Année	2010	2011	2012
Montant versé à l'Etat au titre de la prescription trentenaire des comptes inactifs (hors titres)	722 648 €	774 233 €	1 025 111 €
Total des frais de gestion prélevés sur l'ensemble de ces comptes inactifs pendant 30 ans	518 314 €	478 178 €	605 670 €

Source : données transmises par un établissement de crédit

B - L'estimation des avoirs bancaires « non réclamés »

Comme souligné *supra*, le stock des comptes identifiés comme inactifs par les établissements de crédit ne peut être entièrement assimilé à des avoirs bancaires « non réclamés », c'est-à-dire en voie de

déshérence. La Cour a tenté d'estimer l'encours de ces avoirs à travers deux approches complémentaires. En premier lieu, elle a demandé aux sept groupes et établissements bancaires interrogés dans le cadre de l'enquête de lui transmettre l'encours des comptes qu'ils identifiaient comme étant inactifs depuis dix ans. Les chiffres transmis à la Cour sur ce point sont partiels (voir *infra*) et hétérogènes, compte tenu des pratiques non harmonisées des banques en matière de gestion des comptes inactifs. Afin d'estimer au mieux l'encours des avoirs bancaires « non réclamés », la Cour a donc recoupé ces chiffreages avec des indications transmises par les établissements de crédit sur l'âge des titulaires des comptes. Ces indications ont permis d'identifier des encours détenus par des clients décédés, pour la majorité depuis une longue période, et qui peuvent donc être également considérés comme des avoirs bancaires « non réclamés ».

1 - Les comptes identifiés par les établissements de crédit comme inactifs depuis dix ans

L'encours des comptes identifiés comme inactifs depuis dix ans au sein de l'échantillon, par cinq des sept groupes ou établissements bancaires interrogés par la Cour, s'élevait, à fin 2012 et en prenant en compte les données transmises par ces groupes et établissements, à 298 M€. Ce chiffre constitue une indication nécessairement très inférieure à la réalité du phénomène. En effet, seuls deux groupes bancaires ont fourni, pour l'ensemble de leurs comptes inactifs, une décomposition en fonction de leur durée d'inactivité. Deux groupes bancaires n'ont pas fourni cette décomposition, les autres n'ayant été en mesure de fournir que des informations partielles sur ce point. Les données transmises à la Cour sont, en outre, hétérogènes dans la mesure où, en l'absence d'obligation légale dans ce domaine, il n'y a pas de gestion harmonisée des comptes inactifs par les banques.

Tableau n° 4 : encours (€) des comptes bancaires inactifs en fonction de la durée d'inactivité³⁹

Année	2012	<i>Dont comptes inactifs depuis 2008</i>	<i>Dont comptes inactifs depuis 2003</i>
Nombre comptes dépôts à vue et d'épargne inactifs	1 677 249	272 653	117 821
Encours comptes dépôts à vue et d'épargne inactifs	1 487 393 618 €	268 160 008 €	234 465 463 €
Nombre comptes titres inactifs	123 609	32 649	42 176
Encours comptes titres inactifs	117 280 492 €	65 272 462 €	63 322 792 €
TOTAL nbre comptes dépôts à vue et épargne + titres inactifs	1 801 499	305 302	150 840
TOTAL encours comptes dépôts à vue et épargne + titres inactifs	1 605 091 214 €	333 432 471 €	297 656 342 €

Source : Données transmises par un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires

2 - Les comptes détenus par des personnes ayant plus de 90 ans

Sur l'ensemble des banques consultées et ayant répondu⁴⁰, le nombre de clients ayant entre 90 et 100 ans et détenteurs d'un compte s'élève à 1 278 850, alors que l'INSEE recense seulement 609 871 personnes dans cette classe d'âge. Même si des phénomènes de double détention ne peuvent être exclus, l'ampleur de l'écart conduit à penser que nombre de ces titulaires sont aujourd'hui décédés, dont certains depuis une longue période. Une partie de ces comptes correspond donc à des avoirs bancaires « non réclamés ».

Au sein du même échantillon, le nombre de centenaires ayant un compte ouvert s'élève à 674 014. La France comptant 20 106 centenaires,

³⁹ Hors livret A s'agissant de certains réseaux.

⁴⁰ Sur l'échantillon des sept groupes ou établissements bancaires interrogés par la Cour, un seul établissement n'a pas transmis d'indication sur ce point.

il est également manifeste que de nombreux comptes encore ouverts dans les livres des établissements concernent des clients décédés sans que les établissements aient toujours été informés par les héritiers. 92% de ces clients centenaires sont des clients des réseaux distributeurs historiques du livret A : 621 089 clients centenaires, dont 41 % sont âgés de plus de 110 ans, pour un encours de près de 950 M€, constitué très largement de livrets A. Si l'on formule l'hypothèse que les 20 106 centenaires recensés par l'INSEE sont clients d'un de ces réseaux, les autres centenaires sont des clients décédés, pour la majorité depuis une longue période. On peut considérer que l'encours de ces comptes, estimé à 918 M€, correspond donc à des avoirs bancaires non réclamés⁴¹.

Tableau n° 5 : clientèle âgée, détentrice d'un compte

Banque	Personnes ayant >110 ans	Personnes ayant entre 100 et 110 ans	Personnes ayant entre 90 et 100 ans	TOTAL personnes nées avant 1923
Réseaux distributeurs historiques du Livret A				
Nbre de clients détenteurs d'un compte	257 047	364 042	824 818	1 445 907
Encours (€)	321 415 433 €	627 956 792 €	6 887 453 240 €	7 836 825 465 €
Autres banques				
Nbre de clients détenteurs d'un compte	14 960	37 965	454 032	506 957
TOTAL				
Nbre de clients détenteurs d'un compte	272 007	402 007	1 278 850	1 952 864
Pour comparaison : chiffres INSEE				
Personnes nées avant 1912 ou entre 1913 et 1922 resp.	20 106		609 871	629 977

Source : Données transmises par six groupes ou établissements bancaires ; INSEE

En l'état actuel du droit, les banques n'ont ni l'obligation, ni les moyens de s'informer du décès de leurs clients. En outre, lorsqu'elles sont informées du décès, elles n'ont pas pour mission de rechercher les ayants droit. La loi leur impose simplement de conserver les comptes ouverts

⁴¹ Les informations fournies par les groupes et établissements bancaires ne permettent pas de déterminer si tout ou partie de cet encours doit être ajouté au chiffrage du stock de comptes identifiés comme inactifs au sein de l'échantillon des sept groupes et établissements bancaires interrogés par la Cour, mentionné *supra*, ou s'il en constitue, en partie, un sous-ensemble.

trente années après la connaissance du décès, puis de reverser les sommes prescrites à l'État.

S'agissant du livret A, l'ampleur du nombre de comptes toujours ouverts alors que le titulaire est certainement décédé résulte tant de l'histoire de ce produit que de sa destination particulière :

- le livret A est distribué par les réseaux « distributeurs historiques » depuis 1818, pour l'un d'entre eux, et depuis 1875, pour l'autre. Le support papier, remplacé par des fichiers informatiques à partir des années 1980, n'a pas totalement disparu. Il en résulte que le traitement de ces comptes doit se faire exclusivement manuellement, ce qui entraîne des coûts de gestion très élevés pour ces réseaux. Ceux-ci concentrent donc leurs activités commerciales sur leurs clients actifs plutôt que sur la mise à jour coûteuse de comptes anciens, non mouvementés par des clients dont ils ont perdu la trace ;
- ce livret est un produit d'épargne de précaution qui n'a pas vocation à être régulièrement mouvementé, contrairement à un compte courant. De nombreux livrets A ont été, et sont toujours, ouverts par des parents ou grands-parents pour constituer une épargne de précaution au bénéficiaire, et parfois à l'insu, de leurs descendants, qui peuvent finir par en perdre la trace ;
- ces caractéristiques du livret A conduisent les deux distributeurs historiques à enregistrer un total de l'ordre de 20 millions de livrets dont les titulaires (dits « clients distanciés ») n'ont des relations que très épisodiques avec eux. Ce sont ces comptes qui, au fil du temps, constituent une part importante des comptes en déshérence.

Il convient, enfin, de noter que l'essentiel des encours de livrets A distribués par ces réseaux sont centralisés au fonds d'épargne⁴². Ces

⁴² La France dispose d'un modèle original de collecte d'une épargne populaire garantie par l'État et défiscalisée, sous forme de livrets d'un montant plafonné. Il s'agit principalement du livret A auquel s'ajoutent, depuis avril 1982, le livret d'épargne populaire (LEP) et, depuis octobre 1983, le Codevi, devenu en 2007 le livret de développement durable (LDD). 65 % de l'encours total collecté par les banques au titre de ces deux produits sont centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations dans un compte dénommé « Fonds d'épargne ». Les banques distribuant le livret A depuis 2009 se voient appliquer un taux de centralisation inférieur à 65 %, en progression chaque mois, alors que les distributeurs historiques ont un taux de centralisation qui décroît pour converger à 65 % en 2022. Actuellement ce taux est de l'ordre de 80 %.

avoirs sont donc utilisés pour financer des missions d'intérêt général (dont le logement social pour l'essentiel)⁴³.

Il paraît donc pertinent de combiner les deux approches complémentaires présentées ci-dessus. Sur cette base, l'encours des avoirs bancaires « non réclamés » pourrait être estimé à environ 1,2 Md€, correspondant à l'encours, au sein des réseaux distributeurs historiques du livret A, des avoirs détenus par des clients centenaires mais décédés depuis une longue période (estimé à 918 M€) et à l'encours des comptes bancaires (hors livrets A pour certains réseaux) identifiés comme inactifs depuis dix ans par cinq des sept groupes ou établissements bancaires consultés par la Cour (298 M€). Cette estimation repose sur des données partielles et hétérogènes, par conséquent fragiles. Il s'agit certainement d'une estimation *a minima*. Elle illustre néanmoins que l'enjeu est significatif, même s'il comporte un aspect historique et non reproductible lié aux livrets A distribués par les réseaux qui en avaient, à l'origine, le monopole.

III - Une gestion par les banques non harmonisée et parfois défaillante

En l'absence de réglementation précise sur la gestion des comptes inactifs, les banques ont adapté leurs procédures internes en fonction des critères qui leur paraissaient les plus pertinents. Les constats établis dans la présente partie sont tirés des investigations menées par la Cour sur un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires, représentant 80 % du total de bilan des établissements de crédit en France.

Des procédures formalisées et centralisées de traitement des comptes inactifs existent dans tous les établissements de crédit non mutualistes consultés. Elles sont toutes en cours de refonte ou ont été revues récemment.

S'agissant des établissements mutualistes, il existe, dans un seul d'entre eux, une procédure définie au niveau central, et déclinée localement ; pour deux autres établissements, chaque caisse locale peut adopter sa propre procédure. Dans tous les cas, les données relatives aux

⁴³ Les banques perçoivent une commission de 0,5 % de l'encours centralisé au fonds d'épargne.

comptes inactifs/en déshérence, ne sont pas suivies de manière centralisée.

La présente partie analyse ces procédures internes relatives à la gestion des comptes inactifs, ainsi que les difficultés rencontrées par les établissements de crédit dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la prescription trentenaire des avoirs bancaires. Le cas des comptes devenus inactifs par application de dispositions légales ou réglementaires (comptes gelés suite à embargos, séquestres, etc.) ne sont pas visés par les recommandations proposées.

A - Les avoirs bancaires inactifs

Les procédures internes des établissements en matière de gestion des comptes inactifs sont très variables, que ce soit en matière d'identification des comptes inactifs (en particulier, les délais à partir desquels les comptes sont considérés inactifs), de surveillance s'opérant sur ces comptes, de modalités d'information du client, d'informations à conserver (date de dernière opération réalisée à l'initiative du client). D'une manière générale, elles sont insuffisantes pour permettre une application correcte de la réglementation.

1 - Une identification parfois tardive

Une application correcte des dispositions relatives à la prescription trentenaire suppose que les établissements bancaires identifient en amont les comptes inactifs. En effet, ils ne seront en mesure de reverser les sommes et valeurs prescrites au bout de trente ans à l'État que si les sommes ou valeurs inactives (et non réclamées) ayant potentiellement vocation à être acquises à l'État ont été, dès le départ, identifiées correctement et isolées.

a) Une approche par client

L'article L. 1126-1 du CG3P prévoit que les dépôts bancaires non mouvementés ou non réclamés depuis trente ans sont acquis à l'État. La lettre du texte impliquerait, pour les banques, la mise en œuvre d'une approche compte par compte afin d'identifier les avoirs non mouvementés.

Cependant, la plupart des établissements de crédit n'appliquent pas strictement une telle approche. En effet, les comptes d'épargne réglementée (livrets A, livrets de développement durable – anciennement compte pour le développement industriel ou Codévi -, plans d'épargne

logement, etc.) n'ont pas forcément vocation à être mouvementés régulièrement. Par ailleurs, s'ils ont atteint le plafond, ils ne peuvent plus l'être. Les établissements bancaires regardent les mouvements de l'ensemble des comptes d'un client pour caractériser l'inactivité. Ils appliquent une approche « client », et mettent donc en œuvre des procédures à l'égard des clients inactifs ou introuvables. Si un client est actif sur l'un de ses comptes (compte de dépôt le plus souvent), ses autres comptes, même non mouvementés, n'auront pas vocation à être identifiés comme « sans mouvement ». En revanche, si le client ne mouvemente plus son compte à vue, c'est l'ensemble de ses comptes qui fera l'objet d'une classification « sans mouvement ».

Le Cour recommande d'actualiser la rédaction de l'article L. 1126-1 du CG3P afin de régulariser l'approche « client » déjà adoptée par les banques et qui est pertinente. En effet, dès lors qu'un client est actif sur l'un de ses comptes, il n'y a pas lieu d'appliquer la prescription trentenaire à ses autres comptes, même si ces derniers sont inactifs. Cette actualisation pourrait consister à préciser, au 3^o de l'article L. 1126-1 du CG3P, que la prescription s'applique lorsque tous les dépôts détenus par la banque pour le compte d'un client n'ont fait l'objet d'aucun mouvement ou d'aucune manifestation de ce dernier sur aucun d'entre eux.

Cependant, l'approche « client » provoque parfois le non-respect des dispositions sur la déshérence. Certains établissements écartent l'inactivité des comptes courants s'ils sont le support d'un compte épargne en considérant que les comptes d'épargne ne peuvent être inactifs du fait du versement annuel d'intérêts. Or le versement d'intérêts sur un compte n'est ni un mouvement opéré à l'initiative du client, ni une réclamation. Juridiquement, il n'interrompt donc pas la prescription. L'approche client adoptée, couplée à une mauvaise lecture des dispositions de l'article L. 1126-1 du CG3P, conduit donc ces établissements à identifier, de manière restrictive, leurs comptes inactifs. En tout état de cause, dans ce cas précis, la définition d'une approche client dans l'article L. 1126-1 du CG3P ne sera pas de nature à remédier à ces dysfonctionnements qui relèvent d'une mauvaise lecture du texte. Seul un contrôle de l'administration ou de l'Autorité de contrôle prudentiel sera de nature à le faire cesser.

b) La définition d'un compte inactif

L'article L. 1126-1 du CG3P ne précise pas comment doivent être gérés les avoirs non mouvementés avant l'expiration de la prescription trentenaire. En l'absence de disposition législative, les banques ont

elles-mêmes défini leurs procédures de détection et de gestion de ces avoirs.

Les banques fixent elles-mêmes le délai à partir duquel un compte doit être considéré inactif. D'une manière générale, elles considèrent que, passé un an sans mouvement à l'initiative du client, un compte est inactif. Les délais sont néanmoins variables, de six mois à 26 mois selon les établissements interrogés.

Un des établissements bancaires sollicités ne recherche les comptes inactifs que s'il ne peut pas contacter le client (retour de lettre « NPAI », « N'habite pas à l'adresse indiquée » ou « PND, « Pli non distribué »). Cela ajoute une condition préalable, non prévue par les textes, à l'identification du compte sans mouvement. La procédure mentionne qu'« un client dont les comptes sont sans mouvement depuis au moins douze mois ne peut en aucun cas faire l'objet d'une demande de « mise en « CID » (client inconnu ou disparu) si son dossier n'est pas assorti de la particularité « NPAI » ». Or, il arrive que des personnes décèdent et que le courrier continue à être distribué à leur nom. Cette situation a pour conséquence que des comptes échappent à la prescription trentenaire et, à tout le moins, a pour effet de retarder le point de départ de la prescription puisque cet établissement fixe celui-ci au jour où il a transféré les avoirs identifiés comme inactifs sur un compte centralisé.

Une définition homogène de l'inactivité est importante puisqu'elle a des conséquences sur le traitement de ces comptes par les établissements de crédit. Elle est indispensable à la correcte application des dispositions relatives à la prescription trentenaire : elle doit permettre d'isoler les sommes ayant potentiellement vocation à revenir à l'État au terme d'un délai de trente ans, si elles n'ont fait l'objet d'aucune réclamation de la part de leur titulaire. La Cour recommande donc d'intégrer, dans le code monétaire et financier, une définition du compte inactif (qui reprendrait l'approche « client » mentionnée *supra*). Le transfert d'un compte en inactif emporterait une série d'obligations à la charge de la banque, au premier rang desquelles l'identification et la conservation de la date du dernier mouvement à l'initiative du client. En outre, d'autres conséquences devraient être tirées de l'inactivité du compte, en matière d'information du client afin de l'inciter à manifester sa volonté.

2 - Une information insuffisante des titulaires de comptes inactifs

En l'absence d'obligation légale de rechercher les titulaires de comptes inactifs ou leurs ayants droit, les tentatives pour retrouver des clients qui ne se manifestent plus relèvent seulement de démarches commerciales de la part des établissements de crédit. Ces démarches se limitent, dans la plupart des établissements, à des appels téléphoniques et des courriers au cours de la première année d'inactivité. Passé ce délai, les démarches de réactivation de la relation commerciale cessent pour la plupart.

Lorsqu'un compte est identifié comme inactif, la banque lui applique un traitement différent. La plupart des établissements bancaires cesse d'envoyer des relevés bancaires à leurs clients. Les banques se contentent d'envoyer l'avis annuel de prélèvement de frais prévu à l'article L. 314-7 III du code monétaire et financier⁴⁴. Le fait de ne plus adresser de relevés est de nature à favoriser le désintérêt des clients pour les avoirs qu'ils détiennent, surtout lorsque ceux-ci représentent de faibles montants.

Pour éviter l'apparition de comptes « non réclamés » qui peut en résulter, il conviendrait que les banques adressent, avec le détail des frais annuels, un courrier expliquant les conséquences de l'inactivité du compte, et notamment celles liées à la prescription trentenaire. Cette nécessité d'informer le titulaire d'un compte inactif des conséquences de la prescription a été soulignée récemment par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴⁵.

⁴⁴ « III. - Au cours du mois de janvier de chaque année, est porté à la connaissance des personnes physiques et des associations un document distinct récapitulant le total des sommes perçues par le prestataire de services de paiement au cours de l'année civile précédente au titre de produits ou services dont ces personnes bénéficient dans le cadre de la gestion de leur compte de paiement ou dans l'application du contrat-cadre de services de paiement ou d'une convention de compte de dépôt ; dans le cas d'un compte de dépôt, ce récapitulatif comprend, le cas échéant, les intérêts perçus au titre d'une position débitrice de celui-ci. (...) »

⁴⁵ Arrêt CEDH du 29 janvier 2013, n° 66610/09, Zolotas c/ Grèce.

La CEDH et la prescription des comptes inactifs

La Cour européenne des droits de l'homme, saisie d'une affaire dans laquelle un ressortissant grec reprochait à sa banque d'avoir appliqué la loi grecque de prescription (20 ans), a réaffirmé que ces dispositifs étaient justifiés par un but d'intérêt public : *« la liquidation, pour des raisons d'économie sociale, des rapports juridiques créés dans un passé si lointain que leur existence devient incertaine ».*

Mais elle a sanctionné l'État grec au motif que *« l'État a l'obligation positive de protéger le citoyen et prévoir ainsi l'obligation des banques, compte tenu des conséquences fâcheuses que peut avoir la prescription, de tenir informé le titulaire d'un compte inactif de l'approche de la fin du délai de prescription et lui donner ainsi la possibilité d'interrompre la prescription - en effectuant par exemple une opération sur le compte. N'exiger aucune information de ce type risque de rompre le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. »*

3 - Les dispositifs incomplets de connaissance du client s'agissant des décès

L'absence de connaissance du décès du client est l'un des facteurs principaux de déshérence des comptes au sein des établissements de crédit. A l'heure actuelle les banques ne sont pas systématiquement informées du décès de leurs clients, et des comptes restent ouverts dans leurs livres. Ceci est en partie lié à l'absence de consultation du fichier des comptes bancaires (FICOBA⁴⁶) par les notaires, qui n'ont donc pas une vision exhaustive du patrimoine détenu en banque par les défunts.

Sur l'ensemble des banques consultées et ayant répondu, le nombre de centenaires ayant un compte ouvert dépasse très largement celui des centenaires encore en vie. Pour autant, les banques n'ont jamais sollicité l'autorisation de la CNIL⁴⁷ d'avoir accès au fichier central des personnes décédées (RNIPP) afin de mettre à jour leurs fichiers clients.

Il pourrait donc être envisagé, comme c'est le cas pour les assureurs, d'obliger les banques à consulter annuellement le répertoire national d'identification des personnes physiques

⁴⁶ Le FICOBA, fichier détenu et géré par l'administration fiscale, recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France.

⁴⁷ L'utilisation du RNIPP par une personne de droit privée est soumise à autorisation préalable de la CNIL en application de l'article 25-I-6° de la loi du 6 janvier 1978.

(RNIPP⁴⁸) afin d'être informées systématiquement du décès de leurs clients. Le périmètre de cette consultation pourrait concerner l'ensemble des comptes inactifs. Sans que cela soit obligatoire, il conviendrait également que les banques puissent consulter le RNIPP en fonction de critères d'âges pour limiter le nombre de fraudes externes et internes. En effet, il n'est pas rare que des personnes continuent à utiliser les comptes bancaires de personnes décédées sur lesquels elles ont une procuration, notamment pour continuer à percevoir des prestations (retraite, par exemple). De même, des abus de confiance commis par les préposés des établissements bancaires ont pu être commis parce qu'ils avaient connaissance du décès d'une personne sans que la banque elle-même en soit informée. Ainsi, les comptes bancaires détenus par des personnes âgées (par exemple de plus de 80 ou 90 ans) pourraient faire l'objet d'interrogations du RNIPP, même s'ils sont actifs, afin de cibler de potentielles fraudes sur les comptes de personnes décédées mais qui continueraient à fonctionner.

La profession bancaire n'est pas favorable à cette consultation obligatoire, estimant que le processus sera source de lourdeurs pour un coût très important. En outre, elle souligne que la clientèle étrangère, qui est concernée par les avoirs en déshérence, ne figure pas dans le RNIPP.

La question du coût du fichier doit être relativisée, puisque celui-ci est faible (voir *infra*, chapitre II). S'agissant de la lourdeur des traitements, il est possible que la reprise du stock engendre quelques difficultés. Toutefois, lorsque la première mise à niveau aura été effectuée, la complexité liée au traitement annuel de quelques milliers de comptes ne devrait pas être hors de portée des établissements bancaires.

Cette obligation de connaissance du décès serait cohérente avec celle qu'ont déjà les établissements bancaires, notamment du fait de transposition de la troisième directive européenne en matière de lutte anti-blanchiment, de mettre en œuvre des dispositifs leur permettant une connaissance actualisée du profil du client.

⁴⁸ Le RNIPP est tenu par l'INSEE depuis 1946. Dans ce répertoire, figurent les informations d'état-civil suivants : le nom de famille et parfois le nom d'usage (ou nom marital), les prénoms, le sexe, la date et le lieu de naissance, la date et le lieu de décès pour les personnes décédées, etc.

Des échanges intra-groupes de données relatives à la connaissance du client existent déjà en matière de lutte anti-blanchiment⁴⁹. Un nouveau cadre d'application de ces échanges pourrait être mis en œuvre s'agissant des informations relatives au décès des clients. Un établissement de bancassurance l'a déjà mis en œuvre puisque la filiale d'assurance met à disposition de la banque les informations recueillies auprès du RNIPP. La CNIL n'est pas opposée à de tels échanges d'informations.

4 - La centralisation des avoirs sans mouvements

Les banques ont créé, dans leur majorité, une catégorie spécifiques de comptes afin de traiter spécifiquement ces avoirs : comptes CID (clients inconnus et disparus), comptes GAD (gestion des avoirs en déshérence), etc.

Les conséquences de l'identification d'un compte inactif sont différentes selon les établissements. D'une manière générale, l'identification d'un compte inactif déclenche immédiatement la mise en place d'une procédure de prévention de la fraude. En effet, des comptes inactifs peuvent faire l'objet de détournements de la part de préposés de la banque (abus de confiance), puisque, faute de titulaire, il y a peu de risques de réclamations sur ces comptes. En outre, les comptes inactifs sont identifiés comme à risque aux termes des dispositifs de lutte anti-blanchiment. Lors de leur réactivation, la banque doit procéder à un examen approfondi de l'opération afin d'établir son caractère atypique et l'existence éventuelle d'un soupçon.

La plupart des établissements centralisent les avoirs dans des comptes collectifs bénéficiant d'une surveillance spéciale.

⁴⁹ Article L. 561-20 du code monétaire et financier.

Modalités de surveillance des comptes inactifs

L'identification d'un compte inactif entraîne, la plupart du temps, la suppression des moyens de paiement associés aux comptes. Certaines banques bloquent même tout mouvement sur le compte, comme s'il était clôturé, afin que les titulaires, qui émettraient par exemple un chèque avec un chéquier ancien, soient obligés de contacter leur banque en raison du rejet du chèque.

Certains établissements attendent l'expiration d'un deuxième délai postérieurement au classement en compte inactif, pour procéder à une clôture administrative du compte. Cela veut dire qu'il n'est plus géré par l'agence bancaire mais par un autre service. Il s'agit d'un classement purement interne qui n'entraîne pas les conséquences juridiques de la clôture (notification en lettre Recommandée avec accusé de réception, fin du prélèvement des frais de gestion, arrêt du versement des intérêts, et transfert à la Caisse des dépôts et consignations au bout de dix ans, etc.). En particulier, le client qui se manifeste pourra récupérer son compte.

Cette clôture administrative entraîne le transfert des comptes vers un système informatique dédié. Ce dernier permet, d'une manière générale, de mieux gérer la problématique de l'inactivité et de la déshérence. Toutefois, l'outil informatique n'est pas toujours adapté. Dans un établissement, le système n'identifie pas les causes de suspension de la prescription. Il ne permet ainsi pas, lorsqu'un client effectue une réclamation ou fait un changement d'adresse, que cela soit pris en compte pour faire repartir un nouveau délai de prescription.

Certains établissements transfèrent les comptes inactifs vers des comptes individuels spécifiques, surveillés de manière centralisée.

L'hétérogénéité dans la gestion des comptes inactifs se retrouve au sein des différentes entités mutualistes. Par exemple, une des caisses locales interrogée n'a aucun dispositif pour détecter les comptes sans mouvement. Au sein d'un même groupe, certaines caisses centralisent la gestion au niveau régional, d'autres ne le font pas. Plusieurs entités clôturent les comptes inactifs avant l'expiration du délai de dix ans et elles ne transfèrent pas les avoirs à la Caisse des dépôts et consignations.

D'une manière générale, les établissements qui centralisent la gestion de ces comptes ont une pratique plus conforme aux textes et respectent mieux les procédures d'identification et de gestion des avoirs.

B - Les difficultés de mise en œuvre des dispositions relatives à la prescription trentenaire

1 - L'information du client concernant le transfert à l'État

L'article L. 1126-1 du CG3P, ainsi que les articles réglementaires du même code, ne prévoient pas, sauf pour la Caisse des dépôts et consignations, d'obligation pour les banques d'informer leur client avant le transfert de ses avoirs à l'État au bout de trente ans.

L'article R. 1126-4 du CG3P impose aux établissements bancaires d'informer leur client (six mois à l'avance) uniquement en cas de transfert des avoirs à la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre de l'article 2 de la loi de 1977⁵⁰.

L'obligation d'information du client résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation sur les clôtures de compte et sur les obligations d'informations générales dues par le professionnel à son client. Les banques engagent donc, d'ores et déjà, leur responsabilité en transférant les avoirs au bout de trente ans si elles ne peuvent pas justifier d'avoir tenté de contacter le détenteur des sommes pour l'informer de la prescription. Il conviendrait cependant de prévoir, en complétant l'article R. 1126-2 du CG3P, que la remise des sommes au comptable public au terme de la prescription trentenaire soit précédée, six mois à l'avance, d'une information du client à sa dernière adresse connue⁵¹.

2 - Le point de départ de la prescription

Il est difficile pour les banques de respecter le point de départ de la prescription. Ce dernier est fixé, par la législation (article L. 1126-1 du CG3P), à compter du dernier mouvement passé à l'initiative du client ou de la dernière manifestation de celui-ci.

Toutefois, en raison de la gestion des systèmes informatiques, peu de banques conservent la trace du dernier mouvement réalisé sur le

⁵⁰ L'article R. 221-17 du code monétaire et financier prévoyait, pour les comptes sur les livrets, que les caisses d'épargne devaient adresser six mois avant l'expiration du délai de trente ans, un avis au titulaire de tout compte dont l'avoir en capital et intérêts était égal ou supérieur à 75 €. Cet article a été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2009, dans le cadre de la réforme du livret A.

⁵¹ Dans le cadre d'une obligation de transfert des avoirs inactifs à la Caisse des dépôts, comme recommandé *infra*, cette préconisation deviendrait sans objet. L'information serait délivrée par la Caisse des dépôts et consignations, comme c'est actuellement le cas (article L. 518-24 du CMF)

compte du client. En outre, certaines fusions ou certaines modifications des systèmes font disparaître cette donnée. Enfin, les modifications récentes des règles de prescription peuvent, en partie, dans certains cas, expliquer son absence de conservation. C'est le cas notamment du livret A, qui n'a été intégré qu'à partir du 1^{er} janvier 2009 dans le champ d'application du régime de droit commun des sommes et valeurs prescrites prévu aux articles L. 1126-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). De même, la prescription des sommes déposées sur les comptes à vue de La Poste est passée de dix à trente ans à la suite de la loi du 8 août 1994.

Plusieurs établissements bancaires considèrent que le point de départ de la prescription correspond à la détection par leur système de l'inactivité du compte et au transfert sur le compte collectif. D'autres considèrent, par ailleurs, en dépit des textes, que le versement d'intérêts par la banque est un mouvement sur les comptes d'épargne et empêche donc les avoirs de ces comptes de se prescrire, alors même qu'il ne s'agit pas d'un mouvement à l'initiative du client.

Les systèmes informatiques des établissements devraient tous pouvoir être en mesure d'identifier le dernier mouvement passé à l'initiative du client. Cette information devrait être intégrée dans la fiche de chaque client. Le respect de ces dispositions entraînera, s'agissant du stock des comptes inactifs, un travail de reprise et de mise en conformité. Il apparaît opportun que l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) puisse contrôler l'avancée de la mise en conformité des dossiers clients.

3 - Des difficultés pour certains types d'avoirs

La rédaction de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qui n'a quasiment pas été modifiée depuis la loi de 1920 ayant institué cette déchéance de propriété, est désormais dépassée sur certains aspects.

En particulier, cet article, écrit à une époque où les titres étaient matérialisés par du papier, fait une distinction entre les actions et valeurs mobilières directement détenues (2° de l'article) et les dépôts de titres en banque (4°). Cette distinction ne paraît plus pertinente aujourd'hui puisque les actions et valeurs mobilières sont le plus souvent dématérialisées et déposées en banque. En outre, les titres se sont complexifiés au cours des dernières années. Il conviendrait donc de prévoir un alinéa unique concernant les « instruments financiers » tels qu'ils sont définis à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier, et quelle que soit la manière dont ils sont détenus (en compte-titres ou non). Cette formulation permettrait d'englober l'ensemble des titres et valeurs

mobilières. La prescription est acquise au bout de trente ans, que les valeurs soient logées ou non sur un compte-titres.

Pour certains produits, l'application de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) paraît complexe. La Caisse des dépôts et consignations, qui est chargée de liquider les comptes titres détenus par les banques au terme de la prescription trentenaire, refuse le virement de valeurs non négociables ou difficilement négociables, comme les parts de sociétés civiles de placement immobilier, l'or papier figurant sur les comptes-titres.

Dans l'hypothèse où la Caisse des dépôts et consignations se verrait obligatoirement confier, par les établissements de crédit, au bout de dix ans, l'ensemble des titres en déshérence, il apparaît nécessaire de prévoir des modalités de liquidation de ces titres non négociables.

4 - La problématique de l'épargne salariale

Il existe des dispositions particulières concernant la prescription trentenaire de l'épargne salariale. Ces dernières paraissent diversement appliquées par les établissements bancaires.

Dans le cas de l'épargne salariale, en cas de non réclamation pendant un an, et si la banque n'arrive pas à contacter le client, les fonds sont consignés à la Caisse des dépôts et consignations (article D. 3324-37 du code du travail). Ces fonds sont ensuite transférés au fonds de solidarité vieillesse s'ils n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années⁵².

Il apparaît que sur les encours totaux d'épargne salariale (85,3 Md€ en 2011), 184 M€ d'actifs non réclamés sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations.

Lors du contrôle en 2010 d'un établissement teneur de compte d'épargne salariale, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a relevé que

⁵² Le 10° bis de l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale prévoit comme ressource du fonds de solidarité vieillesse (FSV) : « *Les sommes issues de l'application du livre III de la troisième partie du code du travail et reçues en consignation par la Caisse des dépôts et consignations ou résultant de la liquidation des parts de fonds communs de placement par les organismes gestionnaires, des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable, des actions émises par les sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise ou des actions ou coupures d'actions de l'entreprise, n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années.* » Jusqu'en 2011, ces sommes étaient reversées au fonds de réserve des retraites.

des avoirs non réclamés, au lieu d'être transférés à la Caisse des dépôts et consignations, étaient placés sur des comptes d'avoirs en déshérence et investis sur des fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) monétaires. La Cour n'a pas été en mesure d'analyser dans tous les établissements le respect des dispositions relatives à l'épargne salariale.

5 - Le contenu des coffres

L'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ne concerne pas les coffres. Seuls sont concernés « les dépôts » dans les banques. De ce fait, en cas de déshérence d'un coffre, les banques, après avoir ouvert le coffre en présence d'un huissier, déposent les espèces sur les comptes du client. Pour le reste, un inventaire est établi et les objets sont stockés.

Compte tenu du caractère imprescriptible des dépôts dans les coffres⁵³, les banques sont tenues de conserver l'ensemble des objets qui leur sont confiés, y compris lorsque leur propriétaire est devenu injoignable.

Les banques, qui sont amenées à stocker de grandes quantités d'objets en déshérence, sont donc favorables à la création d'un régime juridique spécifique.

La loi du 31 décembre 1903 relative à la vente de certains objets abandonnés

La loi du 31 décembre 1903 règle le problème de l'imprescriptibilité pour certains dépositaires d'objets, en principe pendant des courtes durées (voitures dans les garages, meubles dans les garde-meubles, etc.), en leur permettant de vendre les biens abandonnés au-delà d'un certain délai. Cette vente suppose une autorisation du juge d'instance ou du président du tribunal de grande instance se prononçant par ordonnance sur requête. Elle a lieu aux enchères publiques. Le propriétaire dispose d'un droit d'opposition et le produit de la vente, après prélèvement des frais, permet de désintéresser le professionnel. Au bout de cinq ans, les sommes issues de la vente sont acquises à l'État si le propriétaire du bien ne s'est pas manifesté (article 5 de la loi).

⁵³ L'article 2266 du code civil prévoit que « ceux qui possèdent pour autrui ne prescrivent jamais par quelque laps de temps que ce soit. Ainsi, le locataire, le dépositaire, l'usufruitier et tous autres qui détiennent précairement le bien ou le droit du propriétaire ne peuvent le prescrire. »

La loi du 31 décembre 1903, qui règle le sort d'objets destinés à être restitués rapidement à leur propriétaire, n'est pas complètement transposable à la problématique des avoirs en coffre. Toutefois, des dispositions permettant de déroger à l'imprescriptibilité du contenu des coffres au-delà d'un certain délai, faute de paiement de la location et dès lors que le propriétaire n'est plus localisable, devraient être envisagées. Les banques préféreraient un transfert en nature à l'État au terme d'un délai de trente ans. La direction générale des finances publiques (DGFIP) estime, quant à elle, ne pas avoir les moyens d'assurer la gestion et la vente des objets contenus dans les coffres des banques.

Les modalités précises devront faire l'objet d'analyses juridiques complémentaires.

C - Des difficultés liées à la durée de la prescription trentenaire

1 - Rappel des principes relatifs à la prescription trentenaire

Le délai de prescription acquisitive⁵⁴ en matière immobilière est fixé, dans le code civil, à trente ans. Ce même délai s'applique à la déchéance de propriété des avoirs placés en banque au profit de l'État. L'article 2262 du code civil en vigueur avant la réforme de la prescription intervenue en 2008 prévoyait que « toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

La référence à un délai de trente ans pour la prescription est ancienne. La prescription trentenaire existait déjà dans le droit romain⁵⁵, repris par les lois bourguignonnes⁵⁶ (dénommées « lois Gombette » du nom du roi Gondebaud qui les a promulguées vers l'an 501). Le délai de trente ans a été repris dans le code civil napoléonien de 1804, à l'origine

⁵⁴ La prescription acquisitive est définie à l'article 2258 du code civil : « La prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi. »

⁵⁵ Constitution de Théodose le Jeune de 424.

⁵⁶ Le titre LXXIX est intitulé « de la prescription » et son article 5 prévoit « et comme il convient de pourvoir, par des dispositions législatives, à tout ce qui intéresse le repos de tous, nous faisons défenses de recevoir aucune réclamation dont l'objet remonterait à trente années, parce qu'il est constant que ce laps de temps est suffisant pour que chacun puisse réclamer et recevoir ce qui lui est dû. »

directe de notre code civil actuel. Ce principe a été étendu au droit administratif par le Conseil d'État⁵⁷.

L'évolution des dispositions relatives à la prescription

Jusqu'en 2008, les actions en revendication (c'est-à-dire, celles exercées par le propriétaire qui réclame la restitution d'un bien) étaient soumises à une prescription trentenaire.

La loi du 17 juin 2008 a modifié les délais de prescription en matière civile. Elle a dissocié les régimes de prescription extinctive⁵⁸ et de prescription acquisitive. La première, qui recouvre les conditions dans lesquelles le titulaire d'un droit le perd s'il n'agit pas pendant un certain laps de temps, est passée à cinq ans. La seconde, qui recouvre la prescription par laquelle une personne devient titulaire d'un droit en présence d'une possession continue, est restée fixée à trente ans. En matière immobilière, la prescription acquisitive (qui suppose une possession continue, publique et paisible) est toujours de trente ans.

Du fait de la réforme de 2008, les actions en revendication civile sont soumises à une prescription quinquennale. En outre, la loi du 17 juin 2008 a modifié la prescription commerciale de l'article L. 110-4 du code de commerce qui est passée de dix à cinq ans, y compris s'agissant des relations entre commerçants et non commerçants.

Le délai pour contester des mouvements passés sur un compte bancaire est donc de cinq ans. De même, la clôture du compte, qui rompt la relation contractuelle, fait courir le délai de prescription pendant lequel le titulaire peut réclamer la restitution de ses avoirs. En cas d'inaction du titulaire du compte suite à la notification de la clôture, il perd donc tout droit à réclamer le solde au bout de cinq ans. Les dispositions de l'article 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) sont dérogatoires à ces principes, puisqu'en cas de compte inactif ou non réclamé, la banque est tenue de restituer les avoirs pendant trente années. Elle est, en outre, tenue d'apporter la trace du dernier mouvement passé sur le compte.

⁵⁷ Application d'une prescription trentenaire en vertu des principes généraux du droit, arrêt Société Aluisuisse-Lonza-France du 8 juillet 2005.

⁵⁸ La prescription extinctive est définie à l'article 2219 du code civil : La prescription extinctive est un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps.

2 - Réduire le délai de la déchéance de propriété ?

Le délai trentenaire fixé à l'article L. 1126-1 du CG3P n'est pas sans poser des difficultés d'application. En effet, les établissements bancaires, du fait de changement de systèmes informatiques, de fusions entre établissements, de transferts de clientèle, et même du passage à l'euro, ont du mal à conserver trente années durant les informations utiles à l'application correcte de la législation.

Si le délai de trente ans a été conçu comme protecteur du droit de propriété, il apparaît, en fait, que passé dix ans, les possibilités de récupérer ses avoirs en banque diminuent fortement. En raison de la « multibancarisation » croissante et de la mobilité accrue des personnes, le délai de trente années ne paraît plus vraiment adapté.

Il pourrait donc être envisagé de réduire le délai de la déchéance de propriété pour l'aligner sur la prescription de droit commun (cinq ans).

Pourtant, cette solution aurait plusieurs inconvénients. Il convient de souligner que le respect des dispositions relatives à la déshérence est avant tout un enjeu de protection du consommateur. C'est également une question de conformité (risques de fraudes plus élevés sur les comptes inactifs) et de réputation du point de vue des banques. Dans une moindre mesure seulement, c'est un enjeu de finances publiques. La réduction à cinq ou à dix ans du délai de l'article L1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ne serait de nature à améliorer ni les dispositifs de conformité, ni la protection du consommateur. Elle n'aurait qu'un faible impact sur les finances publiques.

C'est la raison pour laquelle la Cour ne recommande pas de renoncer à la prescription trentenaire mais estime nécessaire d'améliorer les dispositifs de prévention de la déshérence par un renforcement du rôle des notaires et l'introduction d'une obligation de transfert à la Caisse des dépôts et consignations de l'ensemble des avoirs et titres inactifs pendant dix ans. La Caisse serait tenue de conserver ces avoirs pendant vingt ans. Ainsi, les clients auraient un interlocuteur unique dont la vocation est la conservation des avoirs.

D - La prévention de la déshérence

Un grand nombre de comptes bancaires en déshérence recouvre des successions vacantes, c'est-à-dire que les héritiers ne se manifestent pas auprès de la banque, faute de connaître l'existence des comptes. Dès lors, il apparaît important d'impliquer les notaires dans le dispositif de prévention de la déshérence.

Les notaires sont obligatoirement chargés de régler les successions dans lesquelles il existe un actif immobilier. Dans les autres cas, leur intervention est facultative⁵⁹. Toutefois, les notaires interviennent dans 88 % des successions. Pour établir l'existence de donations ou de testaments, les notaires interrogent systématiquement le fichier central des dispositions des dernières volontés. Ce fichier est également accessible au public (consultation payante).

S'agissant des avoirs bancaires, en cas de décès, les héritiers ne connaissent pas forcément l'ensemble des établissements bancaires dans lesquels le défunt avait ses comptes.

Un fichier détenu et géré par l'administration fiscale, le FICOBA, recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. Ce fichier, créé en 1982 et alimenté de manière obligatoire⁶⁰ par les banques, contient, outre les identifications d'état civil des titulaires (ou les identifiants sociaux s'il s'agit d'une personne morale), le numéro du compte, la nature du compte, les dates d'ouverture et de clôture des comptes.

Seuls sont habilités à consulter le FICOBA, les autorités judiciaires, les huissiers de justice agissant avec un titre exécutoire, les agents de la direction générale des finances publiques (DGFiP), les personnes chargées de poursuivre le recouvrement de créances alimentaires, les agents de la Banque de France dans le cadre de la gestion du fichier central des chèques (FCC) et le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme. Les notaires n'ont pas de droit propre à consulter le FICOBA.

Le Conseil d'État a reconnu, par un arrêt du 29 juin 2011, l'existence d'un droit d'accès des héritiers au fichier FICOBA en leur qualité « d'ayant droit du solde des comptes détenus » par la personne décédée. L'héritier a ainsi le statut de « personne concernée » par les données au sens de la loi informatique et libertés. Pour accéder aux informations bancaires concernant une personne décédée, les héritiers doivent écrire à la CNIL qui filtre le droit d'accès aux informations. Ils peuvent également donner un mandat au notaire aux fins d'effectuer cette

⁵⁹ Ils sont cependant chargés d'établir un « acte de notoriété » pour certifier la qualité d'héritier dans toutes les successions d'un montant supérieur à 5 335,72 €.

⁶⁰ Article 1649 A du code général des impôts : « *Les administrations publiques, les établissements ou organismes soumis au contrôle de l'autorité administrative et toutes personnes qui reçoivent habituellement en dépôt des valeurs mobilières, titres ou espèces doivent déclarer à l'administration des impôts l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature* ».

démarche. La direction générale des finances publiques (DGFIP) est en droit de refuser la demande de consultation de FICOBA si elle présume que celle-ci a pour but de mettre en échec des possibilités de contrôle ou de recouvrement de l'impôt, qui est la finalité première du fichier.

Les demandes de consultation individuelles ou les mandats donnés aux notaires aux fins d'interrogation du FICOBA sont rares (environ 2000 demandes par an sur les 20 millions de consultation du fichier). L'accès au fichier serait de nature à donner une vision quasi-exhaustive des établissements bancaires dans lesquels des comptes sont ouverts. Il faciliterait donc la gestion des successions et permettrait de retrouver des comptes anciens dont les héritiers n'ont pas connaissance. La réintégration des sommes issues de l'ensemble des comptes bancaires du défunt dans l'actif successoral devrait permettre également à l'administration fiscale de percevoir la totalité des droits dus. **La Cour recommande donc de rendre obligatoire la consultation du FICOBA par les notaires dans le cadre des successions. Cette obligation serait de nature à faire baisser le nombre de comptes en déshérence.** Le fichier FICOBA ayant vocation principalement à être utilisé dans le cadre du contrôle fiscal, il appartient à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de définir les modalités permettant de s'assurer que les consultations des notaires interviennent bien dans le cadre de la gestion d'une succession. Un protocole devrait être conclu à cet effet entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la profession notariale. Celui-ci préciserait notamment les modalités d'accès au fichier et les délais de réponse attendus.

En revanche, il n'apparaît pas pertinent d'envisager des croisements entre le fichier des personnes décédées (RNIPP) et le FICOBA. Ce croisement, très lourd en termes de gestion de système informatique, ne permettrait aucune avancée puisque la direction générale des finances publiques (DGFIP), gestionnaire du FICOBA, n'a pas vocation à informer les banques du décès des clients.

Les procédures mises en place par les établissements de crédit pour gérer leurs comptes inactifs sont hétérogènes et ne permettent pas une application correcte de l'obligation de reverser les sommes prescrites à l'État. Si la durée trentenaire de la prescription est un facteur de mauvaise application de l'obligation de reversement, il n'apparaît pas souhaitable, dans un souci de protection des épargnants, de réduire cette durée. La définition d'un cadre procédural plus homogène applicable aux comptes inactifs et la consultation du FICOBA par les notaires sont de nature à mieux prévenir l'apparition de comptes en déshérence. Le renforcement corrélatif du rôle de la Caisse des dépôts et consignations dans une consignation précoce des avoirs inactifs pourrait compléter le dispositif

préventif et garantir, *in fine*, le reversement au budget de l'État des sommes qui lui reviennent.

IV - Un rôle actuellement modeste de la Caisse des dépôts et consignations dans la gestion des comptes inactifs

La Caisse des dépôts et consignations est concernée par la gestion des comptes inactifs et des avoirs en déshérence à la fois en sa qualité de teneur de compte de ses clients, et de dépositaire pour le compte d'autres établissements. Dans les deux cas, mais pour des raisons différentes, le rôle joué par la Caisse des dépôts et consignations se révèle particulièrement modeste.

A - Un nombre très faible de comptes inactifs à la Caisse des dépôts et consignations teneur de compte

1 - Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations en tant que teneur de compte

La Caisse des dépôts et consignations⁶¹ est teneur de compte pour des clientèles spécifiques qui, soit doivent obligatoirement, en application de dispositions législatives ou réglementaires, déposer leurs fonds à la Caisse ; soit, en raison notamment de leur caractère réglementé, peuvent demander l'ouverture de comptes auprès d'elle.

⁶¹ La direction des services bancaires, au sein de la Caisse des dépôts et consignations, gère les comptes pour la clientèle dite « de détail » alors que la direction d'exécution des opérations financières assure la tenue des comptes-conservation pour les clients dits « institutionnels » (notamment l'État).

Clientèles pour lesquelles la Caisse des dépôts et consignations est teneur de compte

Certaines clientèles doivent ouvrir des comptes auprès de la Caisse des dépôts et consignations en application de dispositions législatives ou réglementaires dont l'objectif est d'assurer la protection de fonds et la transparence de leur maniement par des professionnels du droit, des organismes relevant de la sphère sociale ou agissant dans le champ de l'intérêt général. Les principaux dépôts obligatoires sont notamment ceux des notaires, des entreprises en procédures collectives, des greffiers des tribunaux de commerce.

D'autres clientèles peuvent demander l'ouverture de comptes auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour bénéficier de prestations transparentes et sécurisées. L'intervention de la Caisse des dépôts et consignations est subordonnée, d'une part, à l'existence d'une politique publique de protection de fonds (fonds de tiers, cotisations sociales, financements publics) et, d'autre part, au caractère réglementé des clientèles concernées intervenant dans le champ de l'intérêt général et dont les statuts et modes d'intervention font l'objet de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques (établissements publics locaux, organismes du logement social, etc.).

Enfin, la Caisse peut être teneur de compte pour des entités ou des agents du groupe.

La Caisse des dépôts et consignations propose donc différents types de comptes bancaires au service public de la justice⁶², aux organismes de la sécurité sociale⁶³ et à des clients institutionnels⁶⁴.

La Caisse des dépôts et consignations est, tant en encours qu'en nombre de clients, un acteur de taille très modeste comparé aux banques de détail qui s'adressent à des millions de titulaires de comptes, pour des encours chiffrables en centaines de milliards d'euros. À fin septembre 2012, la Caisse des dépôts et consignations comptait un encours en

⁶² Les types de comptes sont les suivants : comptes à vue ou à terme « fonds de tiers », comptes à vue ou comptes titres « fonds professionnels », comptes à vue ou à terme pour les personnes protégées par la loi.

⁶³ La Caisse des dépôts et consignations est la banque de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et des comptes réglementaires des organismes locaux fonctionnant en lien avec les comptes de l'ACOSS ; elle tient également les comptes de la caisse des mines (CANSSM), de la caisse des français de l'étranger (CFE), etc.

⁶⁴ La Caisse des dépôts et consignations propose différents types de comptes à ses clients institutionnels : compte de dépôt à vue ordinaire, compte à vue bloqué, compte à vue d'instruments financiers, comptes titres pour les placements.

numéraire de 48,7 Md€ et un encours titres de 9,2 Md€ pour 86 803 clients.

Tableau n° 6 : encours gérés par la Caisse des dépôts et consignations en sa qualité de teneur de comptes

Segment clientèle	Encours numéraire (en M€)	Encours titres (en M€)	Nombre de comptes
Banque du service public de la Justice	36.135	532	68.979
Banque de la Sécurité Sociale	6.254	5.230	1.810
Partenaire bancaire des institutions d'intérêt général	3.361	3.101	4.189
Mandats et fiducies	723	18	111
Autres clientèles	2.229	393	11.714
Total	48.702	9.275	86.803

Source : Caisse des dépôts et consignations

Cependant la Caisse des dépôts et consignations, en tant que teneur de compte, est soumise aux mêmes règles que les autres banques concernant la gestion des comptes, y compris celles concernant la prescription trentenaire.

2 - Les procédures internes de gestion des comptes inactifs

Ces procédures⁶⁵, à l'image de celles en vigueur dans les banques, sont davantage orientées vers le suivi de la régularité et le respect des procédures de connaissance du client (ouverture de compte, tenue de compte, encaissements et paiements, etc.) et de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme que vers la recherche des encours inactifs ayant vocation à être reversés à l'État.

En application de ces procédures, un compte à vue est qualifié de dormant dès lors qu'il n'est plus mouvementé au cours des six derniers

⁶⁵ La direction générale des finances publiques (DGFIP) publie des « référentiels de contrôle interne » à destination des directions départementales et régionales des finances publiques (DDFiP et DRFiP) qui agissent en tant que préposés de la Caisse des dépôts et consignations et décline les obligations qui résultent des procédures arrêtées au niveau central par la Caisse.

mois, ce qui déclenche une mise sous surveillance spécifique⁶⁶ dans le cadre de la lutte anti-blanchiment et pour éviter les risques de fraude. Un compte dormant est qualifié de compte inactif au bout de dix ans sans mouvement ou réclamation du client. Un compte-titres est qualifié d'inactif uniquement lorsqu'il ne détient plus aucun titre. La Caisse des dépôts et consignations peut clore les comptes inactifs et transférer les avoirs, en application de la loi du 3 janvier 1977, à son service spécialisé des consignations. Elle utilise cependant rarement cette faculté compte tenu de la spécificité de sa clientèle. En particulier, la Caisse des dépôts et consignations considère que les comptes inactifs des professions réglementées ne doivent pas être clôturés car si le titulaire du compte est un professionnel du droit, les bénéficiaires réels des fonds ne sont pas connus d'elle.

La procédure mise en œuvre par la Caisse des dépôts et consignations se distingue de celles des banques de détail sur deux points :

- la Caisse identifie plus rapidement les comptes ne faisant pas l'objet de mouvements (180 jours au lieu d'un an minimum) ;
- avant un transfert en consignation, la Caisse ne centralise pas la gestion des comptes inactifs dans un service spécialisé mais en laisse la responsabilité à ses gestionnaires bancaires⁶⁷.

3 - Un nombre réduit de comptes inactifs

Le nombre de comptes considérés comme inactifs par la Caisse des dépôts et consignations est faible : entre 500 et 700 par an, pour des encours totaux compris, selon les années, entre 270 000 € et 2,2 M€. Le nombre de comptes inactifs représente donc 0,6 % du nombre de comptes ouverts actuellement à la Caisse des dépôts et consignations, pour un encours de 0,002 % de l'encours total de ces comptes.

Le nombre limité de comptes inactifs tient à la nature particulière des clients de la Caisse (essentiellement des entreprises et des professionnels exerçant sous forme de sociétés). L'essentiel des comptes

⁶⁶ Les gestionnaires bancaires doivent notamment examiner quotidiennement la régularité des mouvements passés sur les comptes dormants et examiner les états mensuels et trimestriels établis sur ces comptes dans le cadre des dispositions concernant la lutte anti-blanchiment.

⁶⁷ Les gestionnaires bancaires font l'objet de contrôles, au niveau central, de la part du département des risques et de la conformité (qui relève de la direction des services bancaires) et, au niveau des directions départementales des finances publiques (DDFiP), de la part des cellules de qualité comptable.

inactifs sont des comptes professionnels (notamment, comptes de sociétés liés à des opérations spécifiques⁶⁸ ; comptes non réglementés de professions juridiques servant à la domiciliation des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations et qui ne sont plus utilisés une fois le prêt remboursé). Près des deux tiers de ces comptes présentent un solde inférieur à dix euros, selon la Caisse des dépôts et consignations.

Il convient toutefois de relever que la Caisse des dépôts et consignations ne dispose pas de statistiques antérieures à l'année 2000 sur le nombre et l'encours de ses comptes inactifs en raison de changements d'outils informatiques⁶⁹. La Caisse des dépôts et consignations n'est donc pas plus à l'abri de difficultés matérielles pour le suivi des comptes inactifs de ses clients que certaines des autres grandes banques de détail.

B - La faculté de transfert à la Caisse des dépôts et consignations : une procédure très peu utilisée par les banques

1 - La clôture des comptes inactifs : l'absence d'intérêt pour les banques

Très peu d'établissements bancaires utilisent la faculté de clôturer, au bout de dix ans, les comptes inactifs et de les transférer auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Seulement 28,9 M€ d'avoirs et titres ont été déposés de 2006 à 2012 dans les livres de la Caisse des dépôts et consignations, dont 22,5 M€ correspondent aux versements effectués par un seul établissement de 1,4 million de livrets A inactifs⁷⁰, ce qui fait de cet établissement le dépositaire le plus important en montant et en nombre de comptes. 75 banques (dont 25 filiales de banques étrangères) ont eu recours au moins une fois à la procédure prévue par la loi de 1977, dont 13 en 2012 (dont 5 étrangères).

⁶⁸ Augmentation de capital ; compte bloqué ou séquestre pour les professions juridiques.

⁶⁹ Changement de son outil de tenue de compte bancaire qui a fait disparaître les bases au niveau du siège et déploiement de l'application de tenue de compte au sein du réseau du Trésor en 1999.

⁷⁰ Ce transfert à la Caisse des dépôts et consignations a été effectué dans la mesure où l'établissement n'arrivait pas à se mettre en conformité avec les dispositions de FICOBA (impossibilité pour la banque de produire la date et le lieu de naissance du titulaire du livret).

Tableau n° 7 : fonds transférés par les banques à la Caisse des dépôts et consignations en application de la loi de 1977⁷¹

M€

	1988-2005	2006-2012
Numéraire	10,3	28,8
Titres	1,9	0,13
Total	12,2	28,947

Source : Caisse des dépôts et consignations

À défaut d'utiliser la possibilité qui leur est ouverte par l'article 2 de la loi du 3 janvier 1977, les banques peuvent choisir de conserver, sans le clôturer, un compte inactif jusqu'au terme de la prescription trentenaire. Au moins une grande banque de détail adopte cette seconde solution qui lui permet de répondre sans risques aux éventuelles demandes de remboursement de ses clients. Un autre établissement bancaire consulté clôturé les comptes de ses clients en cas d'inactivité, si l'ensemble des comptes détenus par le client présente un solde inférieur à 150 €. Dans ce cas, toutefois, la procédure de la banque ne prévoit pas un transfert des avoirs à la Caisse des dépôts et consignations, alors que la jurisprudence de la Cour de cassation estime ce transfert obligatoire en cas de clôture. En tout état de cause, la clôture d'un compte entraîne l'arrêt des prélèvements de frais de gestion ou de commissions, ce qui peut expliquer, en partie, que les banques n'ont pas intérêt à clôturer des comptes inactifs. Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations d'un compte inactif clôturé conduit, par ailleurs, à retirer les fonds du bilan de la banque, ce qui peut être aussi à l'origine de ses réticences.

2 - Le traitement différencié des dépôts réalisés par les banques

La Caisse des dépôts et consignations traite différemment les dépôts effectués par les banques⁷² selon qu'ils ont été réalisés avant ou après le 25 novembre 2011, à la suite de modifications apportées à sa

⁷¹ La Caisse des dépôts et consignations ne dispose pas, pour la période 1988-2005, de l'exhaustivité des montants déposés en comptes bancaires inactifs car lors du changement du système d'information en 2006, les avoirs totalement remboursés ou déchus avant 2006 n'ont pas été repris.

⁷² Les dépôts effectués par les banques ne constituent pas juridiquement des consignations puisqu'ils ne sont pas obligatoires.

procédure interne concernant les dépôts de comptes inactifs par les banques⁷³.

Si les dépôts ont été effectués avant le 25 novembre 2011, ils ne sont pas rémunérés par la Caisse des dépôts et consignations et la date de départ de la prescription trentenaire appliquée par la Caisse des dépôts et consignations à ces dépôts est celle correspondant à la dernière opération ou réclamation effectuée à l'initiative du titulaire sur le compte ouvert chez l'établissement déposant ou la société commerciale.

En revanche, s'ils ont été effectués à partir du 25 novembre 2011, les dépôts en numéraire sont rémunérés au taux des consignations et le point de départ de la prescription trentenaire n'est plus la date du dernier mouvement du compte mais « la date du dépôt ou de la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations ».

S'agissant de la rémunération des dépôts de comptes inactifs réalisés par les banques, la Caisse des dépôts et consignations a modifié sa procédure pour tenir compte des dispositions du décret du 22 novembre 2011 codifiant les quatre premières parties réglementaires du CG3P, dont les articles R. 1126-1 et suivants concernant les sommes et valeurs prescrites. En effet, l'interdiction faite à la Caisse des dépôts et consignations de rémunérer ce type de dépôts, prévue par l'ancien article R 47-1 du code du domaine de l'État, a été supprimée dans le nouvel article R 1126-1. La Caisse des dépôts et consignations a considéré que cette rémunération ne pouvait bénéficier qu'aux dépôts intervenus postérieurement à la parution du décret (soit le 25 novembre 2011, en tenant compte d'un jour franc).

S'agissant de la durée de la prescription, la Caisse justifie le changement qu'elle a apporté, en mars 2012, à sa procédure interne concernant le point de départ de la prescription trentenaire par un changement d'interprétation de textes, pourtant demeurés inchangés. Un arrêt du 13 mars 2001 de la Cour de cassation, déjà mentionné, estime que la loi du 3 janvier 1977 ouvre, au terme des dix années d'inactivité du compte qui conduisent à sa fermeture et au dépôt des fonds à la Caisse des dépôts et consignations, une période de trente ans pour réclamer les fonds à cet établissement. L'arrêt du 27 mars 2012 (chambre commerciale) confirme que, selon les dispositions combinées de l'article L. 27 du code des domaines de l'État, de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1977 et de l'article 1^{er} du décret du 15 octobre 1979, les banques qui ont clôturé un compte au terme de dix ans d'inactivité doivent déposer les

⁷³ Voir annexe 4 pour les procédures de dépôts de comptes inactifs à la Caisse des dépôts et consignations.

avoirs auprès de la Caisse des dépôts et consignations et que les ayants droit disposent ensuite d'un délai de trente ans pour réclamer à cet établissement le paiement des avoirs déposés. C'est ce second arrêté qui a conduit la Caisse des dépôts et consignations à décider de modifier, en mars 2012, ses procédures pour les dépôts faits à compter du 25 novembre 2011.

Ces modifications récentes⁷⁴ apportées par la Caisse des dépôts et consignations emportent plusieurs conséquences dommageables. Elles se traduisent par un allongement de la durée de remontée des fonds vers l'État de dix ans au moins et de trente ans (moins un jour) au plus⁷⁵. Elles créent de fortes disparités de situation entre les titulaires des comptes ou leurs ayants droit en fonction des choix qui seront faits par la banque à l'issue de la première période de dix ans d'inactivité du compte :

- si la banque conserve les fonds sur le compte inactif d'origine, la durée de prescription effective est de trente ans à compter du dernier mouvement ;
- si la banque transfère immédiatement les fonds à la Caisse des dépôts et consignations au terme de dix ans d'inactivité, suite à la clôture du compte, la durée de la prescription effective passe à quarante ans ;
- si la banque n'effectue la clôture du compte et le transfert à la Caisse des dépôts et consignations qu'à l'approche de la fin de la période de prescription, la durée de prescription effective devient proche de soixante ans. Ce type d'opération vise moins à protéger le bénéficiaire du compte qu'à permettre à la banque concernée de transférer à la Caisse des dépôts et consignations la charge des procédures précédant la mise en œuvre de la prescription au bénéfice de l'État.

Cette disparité de situations est évitée si, dans tous les cas, la date de départ de la prescription trentenaire est le dernier mouvement intervenu sur le compte. Il ressort des développements ci-dessus que le corpus de textes applicables dans ce domaine n'est pas suffisamment clair

⁷⁴ Au-delà des modifications apportées sur la rémunération et la computation du délai de trente ans, la Caisse des dépôts et consignations a prévu que les dépôts de comptes bancaires inactifs pouvaient être réalisés sur l'ensemble du territoire (via les directions régionales des finances publiques (DRFiP)) et non plus seulement au siège de la Caisse des dépôts et consignations.

⁷⁵ La Caisse des dépôts et consignations observe en effet que, dans le cas des dépôts effectués par un établissement, les comptes étaient inactifs depuis 1980 et 1981, soit pratiquement 30 ans.

et cohérent pour être mis en œuvre de manière homogène afin de protéger à la fois les ayants droit des comptes inactifs et l'État. **Il convient donc de les modifier afin que la date de départ de la prescription soit clairement établie à la date du dernier mouvement de compte intervenu et que la durée effective de la prescription d'un compte soit ainsi indépendante des choix de gestion faits par les établissements bancaires.**

La Caisse des dépôts et consignations estime qu'il serait plus simple de décompter le délai de prescription à partir de la date de remise des fonds auprès d'elle, dans la mesure où les banques ne conservent actuellement pas systématiquement la date du dernier mouvement. Elle est néanmoins disposée à envisager un traitement dérogatoire des règles de prescription posées par l'article L. 518-24 du code monétaire et financier (CMF) (soit la prescription de trente ans à compter du dépôt des fonds dans ses comptes) si le contexte propre aux avoirs en déshérence le justifie et si la date de départ de la prescription, établie sous la responsabilité des établissements teneurs de comptes bancaires, n'est pas susceptible de faire naître des litiges et contestations. La recommandation de la Cour, visant à décompter le délai de prescription à partir du dernier mouvement du compte à l'initiative du titulaire, aurait pour conséquence de faire revenir la Caisse des dépôts et consignations aux procédures qu'elle appliquait avant le 25 novembre 2011 (et qu'elle continue d'ailleurs d'appliquer pour les fonds déposés avant cette date). Ce mode de décompte est opérationnel, et n'a pas donné lieu à des contestations significatives. Ce mécanisme a, en outre, pour avantage d'une part, de ne pas déresponsabiliser les banques dans l'identification de la date du dernier mouvement sur les comptes, et, d'autre part, de ne pas repousser très loin dans le temps la remontée des fonds en déshérence vers l'État.

Au-delà de la durée de la prescription, il convient de souligner que les titulaires de comptes déposés à la Caisse des dépôts et consignations jusqu'au 24 novembre 2011 ne bénéficient pas d'une rémunération de leurs avoirs, contrairement à ceux dont les comptes ont été déposés après cette date. Cette disparité ne résulte pas d'un choix des titulaires mais de la date du dépôt de leurs fonds auprès de la Caisse des dépôts et consignations par leur banque. Les conséquences de cette situation doivent toutefois être relativisées car les transferts de comptes ont été rares avant 2011 et n'ont porté, dans le cas d'un établissement qui représente le plus grands nombre de comptes transférés, que sur des montants moyens de 9,8 € en 2010.

3 - L'information des titulaires de comptes prescrits

La Caisse des dépôts et consignations doit verser annuellement au Trésor public les sommes atteintes par la déchéance avec les intérêts y afférents, dont celles concernant les comptes bancaires et comptes titres inactifs⁷⁶. Avant d'effectuer ce versement, la Caisse des dépôts et consignations est tenue d'informer les titulaires des comptes prescrits selon des procédures prévues à l'article L. 518-24 du CMF :

- six mois au plus tard avant la date d'échéance du délai de prescription, la Caisse des dépôts et consignations doit aviser par lettre recommandée avec accusé de réception les ayants droit connus de la déchéance qu'ils encourent. Cet avis est adressé au domicile indiqué dans les pièces à disposition de la Caisse des dépôts et consignations, et à défaut de domicile connu, au procureur de la République du lieu de dépôts ;
- la date et le lieu de la consignation, les noms, prénoms et adresses des intéressés qui n'ont pas fait notifier de réquisition de paiement à la Caisse des dépôts et consignations dans un délai de deux mois après cet avis, sont immédiatement publiés, par celle-ci, au *Journal officiel*.

L'ensemble de la procédure, devant aboutir à la prescription trentenaire, s'étale sur près de deux ans et demi. La Caisse souligne son caractère vieilli et inadapté. Elle considère, en particulier, la publication au *Journal Officiel* comme peu efficace, voire inutile, pour assurer l'information des titulaires des comptes prescrits, alors même que cette publication est coûteuse. La Caisse des dépôts et consignations a développé un site internet dédié aux consignations sur lequel figurent les listes publiées au *Journal officiel*. Il conviendrait que le lien entre le site général de la Caisse des dépôts et consignations et ce site spécifique soit plus apparent. La Caisse des dépôts et consignations souligne également la faible efficacité des envois par lettre recommandée pour retrouver des ayants droit.

⁷⁶ Le montant des versements annuels à l'État au titre des seuls comptes bancaires inactifs s'est élevé à environ 1,9 M€ entre 2000 et 2011, dont près de 1,5 M€ en 2011.

Exemple de mise en œuvre de la procédure d'information

La direction des services bancaires de la Caisse des dépôts et consignations a lancé, en décembre 2012, les travaux préparatoires à mener sur les comptes arrivant au terme de leur prescription au plus tard le 31 décembre 2014 (ces travaux concernent toutes les durées de déchéance, et pas seulement celle concernant les comptes bancaires ou comptes titres inactifs).

En conformité avec la loi du 22 décembre 1967, seules les sommes déchues égales ou supérieures à 150 € font l'objet de l'information des bénéficiaires et de la publication au *Journal officiel*. Une fois les comptes concernés recensés et contrôlés (avec notamment l'établissement d'une liste des titres à vendre ou transférer), l'agence des consignations du siège procède à l'envoi des lettres recommandées avec avis de réception. Compte tenu du très faible nombre de demandes de déconsignation reçues par la Caisse des dépôts et consignations, cette dernière ne prévoit de renseigner, à partir de 2013, pour la publication au *Journal Officiel* (dont les règles typographiques sont très précises et qu'il convient de respecter sous peine de se voir refuser la publication demandée), que les champs concernant les noms, prénoms, adresse du bénéficiaire (la date exacte de prescription n'est donc plus renseignée). Cela a pour objectif de dégager plus de temps pour réaliser les contrôles lors des éventuelles demandes de déconsignation.

Une fois les opérations de contrôle terminées (avant le 31 mars 2013), la publication des listes des bénéficiaires interviendra avant la fin du mois de juin 2013, les déchéances se produiront tout au long de l'année 2014. Le versement à l'État interviendra en juin 2015.

V - L'obligation de dépôt des avoirs bancaires non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations : une voie à privilégier

La Caisse des dépôts joue un rôle particulier en matière de conservation des avoirs. Elle a vocation à sécuriser les sommes qui lui sont confiées. Il conviendrait de renforcer son rôle dans les cas des avoirs en déshérence en obligeant les banques à transférer les comptes inactifs à la Caisse des dépôts et consignations au bout d'un délai prévu par la loi. Les avoirs bancaires concernés par un transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations seraient les suivants : les comptes identifiés comme inactifs depuis dix ans et les fonds non réclamés deux ans après le décès du titulaire d'un compte et sans aucune manifestation d'ayants droit pendant ce délai.

A - Pour les comptes inactifs depuis dix ans : une plus grande sécurité

Les modalités actuelles de gestion des comptes inactifs soulèvent de réels enjeux de protection des épargnants. Au-delà des problèmes de conformité soulevés, et qui sont pris en compte par les établissements bancaires, elles sont susceptibles de porter préjudice aux épargnants à plusieurs égards. En premier lieu, la conservation documentaire sur une durée trentenaire n'est le plus souvent pas respectée du fait de contraintes informatiques, de gestion d'archives papier ou de fusions entre différentes entités. De ce fait, un client qui ne se serait pas manifesté auprès de son établissement de crédit pendant une longue durée n'a aucune certitude que les sommes qui lui sont restituées correspondent à celles qu'il avait déposées, faute de conservation par la banque d'historique des mouvements sur son compte. En outre, l'application de frais de gestion annuels sur les comptes courants inactifs peut conduire les établissements de crédit à prélever une partie importante des sommes inactives, voire la totalité lorsque le montant de ces sommes est réduit. L'article 2 de la loi du 3 janvier 1977 qui institue une faculté de transfert des avoirs inactifs à la Caisse des dépôts au bout de dix ans est très peu utilisée par les banques, celles-ci prélevant des frais de gestion jusqu'au reversement à l'État de ces avoirs, c'est-à-dire pendant trente ans.

La clarification du cadre juridique concernant les comptes inactifs ne permettra pas de résoudre complètement ces difficultés. Il convient de privilégier un dispositif juridique plus ambitieux qui permettrait de sécuriser encore davantage ces avoirs. A cet égard, le transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des comptes inactifs au terme d'un délai prévu par la loi, afin d'assurer leur conservation jusqu'à ce qu'un ayant droit se manifeste et, à défaut, jusqu'au terme de la prescription trentenaire, permettrait de garantir les droits des titulaires des comptes en préservant le capital.

Ce délai, afin de mieux protéger l'épargnant, doit concilier à la fois la volonté du client de nouer et maintenir une relation contractuelle avec un établissement bancaire déterminé, et la nécessaire sécurisation de ses avoirs en compte. Un délai de cinq ans pourrait être envisagé à cet égard. Il permettrait clairement de sécuriser les avoirs du fait de l'absence de difficultés à conserver l'historique des mouvements sur le compte et d'une durée limitée de prélèvement de frais de gestion par les établissements de crédit. Toutefois, un tel délai pourrait être moins respectueux de la volonté initiale du client, surtout dans le cas où il a souscrit auprès de son établissement de crédit des produits d'épargne longue ou des produits bancaires dont la fiscalité dépend de la durée de

détention, et pour lesquels le transfert à la Caisse des dépôts et consignations ferait disparaître les avantages associés à ces produits. En outre, un délai de cinq ans, est de nature à augmenter les risques de réclamations pour les professionnels, car la probabilité que les avoirs transférés soient réellement abandonnés est plus faible. Un tel délai pourrait conduire à déresponsabiliser trop rapidement les établissements de crédit sur le suivi des comptes inactifs, en particulier lorsqu'il s'agit d'avoirs de faible montant.

Un délai de dix ans paraît mieux concilier les différentes dimensions de protection de l'épargnant. Il ne peut s'envisager que si les frais de gestion prélevés par les banques sur les comptes courants inactifs durant ce délai sont fixés à un niveau qui n'entame pas de manière excessive le capital. Un plafonnement de ces frais, par voie législative, sur le modèle de ce qui est prévu s'agissant des frais bancaires applicables aux incidents de paiement, devrait être mis en place⁷⁷.

Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations concernerait l'ensemble des comptes. Il est inenvisageable de transférer uniquement des comptes courants afin d'éviter le prélèvement de frais de gestion par les établissements de crédit, et de maintenir les autres comptes (épargne et titres) dans les livres des banques. En effet, le principal indicateur d'inactivité du client s'analyse au regard du compte courant. Si celui-ci n'est pas mouvementé depuis dix ans ou qu'il n'y a pas eu de manifestation du titulaire durant cette période, c'est un indice fort que les comptes épargne et titres qui lui sont associés sont en voie de déshérence. C'est d'ailleurs la logique de l'approche client recommandée. S'agissant des titres, à l'exception des titres non négociables évoqués, ils seraient transférés à la Caisse des dépôts et consignations en même temps que les comptes, et seraient liquidés à l'échéance du délai de trente ans. La liquidation des titres avant transfert à la Caisse des dépôts et consignations serait de nature à porter atteinte aux droits des épargnants et ne paraît donc pas souhaitable.

Compte tenu de l'approche client qui deviendrait la règle pour les banques afin de détecter l'inactivité des comptes, le transfert des avoirs inactifs à la Caisse des dépôts et consignations au bout de dix ans ne concernerait que des situations résiduelles dans lesquelles le titulaire ne manifeste plus d'intention de maintenir sa relation contractuelle avec l'établissement bancaire.

⁷⁷ Articles L. 133-26, L. 131-73 et L. 312-1-1 du code monétaire et financier ; projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires.

Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations n'interviendrait qu'après une information complète du client par son établissement : information annuelle sur les conséquences de l'inactivité du compte et information spécifique en lettre recommandée avec accusé de réception au terme des dix ans d'inactivité et avant transfert à la Caisse des dépôts et consignations⁷⁸.

Le montant des avoirs inactifs transférés à la Caisse des dépôts et consignations, à ce titre, pourrait s'élever, selon une estimation basse, à 298 M€ (voir *supra*).

Si la faculté ouverte par l'article 2 de la loi de 1977 devenait une obligation pour les comptes non movimentés pendant dix ans, en tout état de cause, le nouveau texte à codifier au code monétaire et financier devrait prévoir que la prescription s'entend à compter du dernier mouvement sur le compte ou de la dernière manifestation du titulaire. Les banques seraient tenues de justifier auprès de la Caisse des dépôts et consignations de la date de départ de la prescription.

La profession bancaire n'est pas favorable au caractère obligatoire du transfert à la Caisse des dépôts et consignations, soulignant que les banques sont en mesure de gérer ces comptes, d'autant plus qu'il existerait un cadre juridique clair et précis prévoyant notamment des conditions d'information spécifique des clients et un renforcement des contrôles.

Cependant, l'obligation de transfert permettrait de débarrasser les banques de la gestion, décrite par ces dernières comme lourde, des comptes bancaires inactifs. Elle répondrait aux problèmes d'image des banques liés à la conservation dans leur bilan de sommes non réclamées.

Ce rôle confié à la Caisse des dépôts et consignations s'inscrit dans les missions traditionnelles de cette dernière de maniement et de conservation des fonds pour compte de tiers. Outre les avantages décrits plus haut, il permettrait au terme d'un certain délai, aux titulaires de comptes ou à leurs ayants droit de disposer d'un interlocuteur unique pour les recherches de comptes en déshérence. De même, les notaires pourraient disposer d'un interlocuteur unique dans le cadre du règlement de leurs successions. Ce rôle d'interlocuteur unique s'accompagnerait d'une meilleure information des clients à travers notamment le site internet de la Caisse des dépôts et consignations.

⁷⁸ Information déjà prévue à l'article à l'article R.1126-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Ce transfert serait, enfin, de nature à mieux garantir, *in fine*, au terme de la prescription trentenaire, le reversement au budget de l'État des avoirs en déshérence.

Le transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations aurait un impact très limité sur le bilan des établissements de crédit, même s'il n'est pas exclu que les effets soient plus sensibles pour certains établissements.

B - Pour les comptes inactifs des personnes décédées, une protection renforcée

Lorsque la banque est informée d'un décès, si aucun ayant droit ne se manifeste, la banque conserve les fonds pendant trente ans. Elle n'a pas d'obligation de rechercher les ayants droit. Ainsi, de nombreux comptes inactifs dans les banques appartiennent à des clients décédés, que la banque en soit informée ou non. Or ces fonds n'ont pas vocation à rester dans les livres de la banque puisque la relation contractuelle est rompue du fait du décès.

Le prélèvement durant dix ans de frais de gestion sur ces comptes apparaît contraire aux intérêts des ayants droit, si ceux-ci venaient à se manifester tardivement. Le transfert par les banques des fonds inactifs à la Caisse des dépôts et consignations dans un délai assez bref après le décès du titulaire des comptes, dès lors que ni des héritiers, ni un notaire, ni la direction générale des finances publiques (DGFIP) agissant dans le cadre d'une vacance de succession ne se seraient manifestés, doit donc être privilégié. La Caisse des dépôts et consignations serait dépositaire des sommes jusqu'à ce que les ayant droits se manifestent.

Le délai, au terme duquel le transfert à la Caisse des dépôts et consignations serait obligatoire, doit concilier deux aspects : il doit permettre aux ayants droit éventuels de se manifester et doit donc être supérieur aux délais légaux de dépôt de la déclaration de succession (actuellement six à douze mois) ; du côté de la banque, le délai doit permettre de constater l'inactivité du compte (soit un an en général), puis, ainsi que le recommande la Cour, de consulter le RNIPP pour être informé du décès éventuel du titulaire du compte (c'est-à-dire au maximum un an). Un délai de deux ans après le décès pour transférer les comptes à la Caisse des dépôts et consignations permettrait de concilier les procédures internes mises en place par les banques pour connaître les décès de leurs clients avec la présomption que des ayants droit ne se manifesteront pas.

Au demeurant, il n'apparaît pas nécessaire de fixer un délai supérieur dans la mesure où la plupart des avantages fiscaux ou réglementaires des comptes sont attachés à la personne du défunt et que les héritiers éventuels, ne pouvant bénéficier des avantages liés aux comptes, ne sont donc pas lésés par le transfert à la Caisse des dépôts et consignations.

Comme indiqué *supra*, les réseaux distributeurs historiques du livret A comptent 621 089 clients centenaires, pour un encours de près de 950 M€, constitué très largement de livrets A. Si l'on formule l'hypothèse que les 20 106 centenaires recensés par l'INSEE sont clients d'un de ces réseaux, les autres centenaires sont des clients décédés, pour la majorité depuis plus de deux ans. L'encours transféré à la Caisse des dépôts et consignations, à ce titre, pourrait donc s'élever, selon une estimation basse, à 918 M€. Une partie importante de cet encours serait, en réalité, transféré du Fonds d'épargne à la section générale de la Caisse des dépôts et consignations car l'essentiel des encours de livrets A distribués par ces réseaux sont centralisés au fonds d'épargne.

C - Les modalités de mise en œuvre

La Caisse des dépôts et consignations considère que sa charge de travail ne serait pas fondamentalement modifiée si était instaurée une obligation de déposer auprès d'elle les comptes inactifs. Dès lors que les dépôts de fonds sont réalisés sous une forme numérisée selon une procédure définie avec précision avec les banques pour une bonne intégration dans son système d'information, la Caisse des dépôts et consignations estime, sur la base des actes de gestion actuellement constatés et sous réserve de précisions quant à la volumétrie des encours concernés, qu'elle pourrait assurer le traitement de l'ensemble des dossiers grâce à quatre à cinq gestionnaires supplémentaires à répartir entre le siège et le réseau. Les fonds transférés viendraient abonder la section générale de la Caisse des dépôts et consignations, une partie de ces fonds, de l'ordre de 1 Md€, venant en déduction du passif du fonds d'épargne.

Le transfert systématique à la Caisse des dépôts et consignations des avoirs bancaires non réclamés pourrait emporter un certain nombre d'autres implications juridiques et fiscales sur la nature de ces avoirs, qu'il conviendra d'expertiser afin de garantir que le titulaire d'un compte n'est pas pénalisé par son transfert à la Caisse des dépôts et consignations. Il conviendra également d'expertiser, plus avant, certaines modalités de mise en œuvre de ce transfert, en particulier les obligations qui resteraient à la charge des banques après le transfert des fonds à la

Caisse des dépôts et consignations (par exemple, en termes de conservation d'archives).

Des dispositions transitoires seraient nécessaires, notamment s'agissant du stock. En effet, les nouvelles obligations que la Cour recommande d'imposer au secteur bancaire ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des situations en cours. Dans la mesure où il existe un nombre élevé de dossiers à passer en revue, la remise à niveau ne sera pas immédiate.

D - Un capital qui devra être préservé après transfert à la Caisse des dépôts et consignations

Actuellement, les avoirs bancaires inactifs, transférés volontairement à la Caisse des dépôts et consignations en application de la loi de 1977, sont traités par la Caisse des dépôts et consignations comme des consignations, même s'ils n'en ont pas le statut juridique. Ils portent donc intérêt en application de l'article L. 518-23 du code monétaire et financier⁷⁹. Aucun frais de gestion ne leur est appliqué puisque l'article L. 518-21 du code monétaire et financier prévoit que, d'une manière générale, les frais de garde des consignations sont supportés par la Caisse des dépôts et consignations.

Toutefois, s'agissant des titres, en application de l'arrêté du 23 décembre 1986⁸⁰, la Caisse des dépôts et consignations facture des frais dont le montant a été fixé à « 50 F par ligne d'enregistrement du portefeuille avec un minimum de 200 F par compte particulier. Ce droit est majoré de la TVA ». Ces frais de gestion sont perçus lors du dépôt des titres. Leur montant n'a pas été revalorisé depuis 1986 et la facturation est de 30,49 € pour une à quatre lignes, chaque ligne supplémentaire étant facturée 7,62 €.

La Caisse des dépôts et consignations indique que les avoirs bancaires qui lui seraient transférés, en application d'une disposition impérative pour les banques, auront le statut de dépôts réglementés

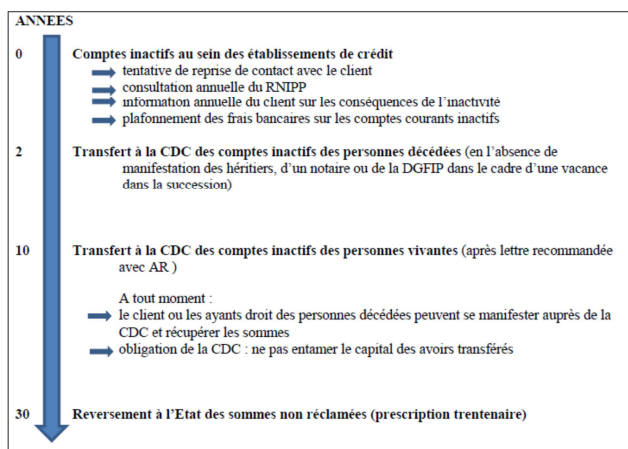
⁷⁹ L'article L.518-23 du code monétaire et financier (CMF) prévoit que « *Le taux et le mode de calcul des intérêts des comptes de dépôt ouverts à la Caisse des dépôts et consignations et des sommes consignées à ladite caisse sont fixés par décision du directeur général, prise sur avis de la commission de surveillance et revêtue de l'approbation du ministre chargé de l'économie* ».

⁸⁰ Arrêté pris en application de l'article R 1126-5 alinéa 2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) qui prévoit que « *La gestion de ces avoirs peut donner lieu à perception de droits et de frais dans les conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget* ».

libératoires, qui feront l'objet d'une rémunération spécifique et pourront se voir appliquer des frais de gestion. Elle s'engage cependant à ce que la facturation par affaire soit plafonnée au niveau des intérêts dus. Ainsi, le capital sera toujours préservé, même si le compte ne comportait que de faibles sommes.

En tout état de cause, la Cour recommande que cet engagement de la Caisse des dépôts et consignations fasse l'objet de dispositions législatives spécifiques afin que les frais de gestion ne puissent être prélevés que dans la limite de la rémunération perçue sur le compte inactif.

**Graphique n° 2 : récapitulatif du scénario recommandé par la Cour :
la définition d'un cadre juridique pour les comptes inactifs et
l'obligation de dépôts à la Caisse de dépôts et consignations des
avoirs bancaires non réclamés**



Source : Cour des comptes

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il n'existe pas d'obligations particulières des établissements bancaires en matière d'avoirs inactifs. Les banques n'ont notamment pas d'obligation de s'informer du décès éventuel de leurs clients. La loi du 3 janvier 1977 leur offre la faculté de transférer à la Caisse des dépôts et consignations les comptes inactifs pendant plus de dix ans. Peu d'entre elles utilisent cette faculté.

Pour respecter leurs obligations de reversement trentenaire à l'État, les banques définissent leurs procédures internes. L'examen de celles-ci révèle leur très grande hétérogénéité ainsi que des défaillances dans la gestion des comptes inactifs et l'application des dispositions relatives à la prescription : identification tardive des comptes inactifs, voire absence d'identification de ces comptes ; exclusion, par certains établissements, de comptes du champ d'application de la prescription trentenaire ; non application, par un établissement, des dispositions relatives à la prescription trentenaire.

Il ressort des investigations menées par la Cour sur un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires, représentant 80 % du total de bilan des établissements de crédit en France, que le nombre de comptes, y compris de comptes titres, identifiés comme inactifs (sans être tous « en voie de déshérence ») par ces groupes ou établissements s'élevait, à fin 2012, à 1,8 million, pour un encours de 1,6 Md€. Ce chiffre constitue néanmoins une estimation basse de l'encours des comptes bancaires inactifs en raison de son caractère très partiel (chiffrages non exhaustifs transmis par deux groupes bancaires ; défaillances dans le suivi des comptes inactifs qui peuvent conduire à minorer, dans des proportions significatives, le montant de leurs encours).

Le stock de comptes identifiés comme inactifs par les établissements de crédit ne peut pas être entièrement assimilé à des avoirs « non réclamés », c'est-à-dire en voie de déshérence. En effet, ces comptes désignent aujourd'hui, au sein des établissements de crédit, les comptes n'ayant enregistré aucune opération à l'initiative de leur titulaire pendant un délai variable selon les établissements, fixé en général à un an. Ils recouvrent donc des réalités très diverses, allant de comptes inactifs depuis un an jusqu'à des comptes inactifs depuis vingt ou trente ans, voire plus lorsque les établissements n'ont pas appliqué les dispositions relatives à la prescription trentenaire au profit de l'État.

La Cour a tenté d'apprécier l'encours des avoirs bancaires « non réclamés » à travers deux approches complémentaires. En premier lieu, elle a demandé aux sept groupes et établissements bancaires interrogés dans le cadre de l'enquête de lui transmettre l'encours des comptes qu'ils identifiaient comme étant inactifs depuis dix ans. Les chiffres transmis à la Cour sur ce point sont partiels et hétérogènes, compte tenu des pratiques non harmonisées des banques en matière de gestion des comptes inactifs. Afin d'estimer au mieux l'encours des avoirs bancaires « non réclamés », la Cour a donc recoupé ces chiffreages avec des indications transmises par les groupes et établissements bancaires sur l'âge des titulaires des comptes.

La combinaison des deux approches complémentaires permet de faire une estimation a minima des montants concernés. Sur cette base, l'encours des avoirs bancaires « non réclamés » pourrait être estimé à environ 1,2 Md€, correspondant à l'encours, au sein des réseaux distributeurs historiques du livret A, des avoirs détenus par des clients centenaires mais décédés depuis une longue période (estimé à 918 M€) et à l'encours des comptes bancaires (hors livrets A pour certains réseaux) identifiés comme inactifs depuis dix ans par cinq des sept groupes ou établissements bancaires consultés par la Cour (298 M€). Cette estimation repose sur des données partielles et hétérogènes, par conséquent fragiles. Elle illustre néanmoins que l'enjeu est significatif⁸¹.

L'encours des comptes inactifs identifiés a augmenté au cours des dix dernières années. Cette augmentation est cohérente avec celle du patrimoine financier des ménages. Elle peut trouver sa source dans des phénomènes sociologiques appelés à s'accroître dans les années à venir : la « multibancairisation », conjuguée à la mobilité géographique, qui peut s'accompagner de l'oubli d'un compte ; l'éclatement des familles qui peut conduire à l'ignorance, lors d'un décès, de l'existence d'un ou plusieurs comptes de la personne décédée par ses héritiers. Une telle augmentation, dont le rythme s'est accéléré, pour plusieurs établissements ou réseaux consultés, au cours des trois dernières années, pourrait également être liée au renforcement, intervenu notamment fin 2009 dans le contexte de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, des obligations des banques en matière de connaissance de leurs clients. Ce renforcement a pu obliger les banques à une meilleure identification des comptes considérés comme inactifs et contribuer temporairement à l'augmentation du stock de ces comptes.

L'application de frais de gestion annuels sur les comptes inactifs pendant plusieurs années, voire jusqu'au terme de la prescription trentenaire, peut conduire la banque à prélever une partie importante des sommes inactives, voire la totalité, lorsque le montant de ces sommes est réduit.

Afin de mieux prévenir les situations dans lesquelles des comptes bancaires tombent en déshérence, il paraît important de rendre obligatoire la consultation du fichier des comptes bancaires par les notaires lorsqu'ils règlent des successions.

Pour assurer une meilleure protection des clients, dont le capital pourrait être préservé, tout en garantissant le reversement à l'État des

⁸¹ Même s'il comporte un aspect historique et non reconductible lié aux livrets A distribués par les réseaux qui en avaient, à l'origine, le monopole.

comptes en déshérence, l'obligation de dépôt des avoirs bancaires non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations paraît devoir être privilégiée.

C'est pourquoi, la Cour formule les recommandations suivantes.

- 1. appliquer une approche client (et non compte par compte) pour définir le compte inactif en complétant le 3° de l'article L. 1126-1 du CG3P (Loi) ;*
 - 2. intégrer dans le code monétaire et financier une définition du compte inactif et les obligations qui s'imposent aux banques pour leurs modalités de gestion (Loi et règlement) ;*
 - 3. instituer une obligation de consultation annuelle du RNIPP par les établissements de crédit pour les comptes inactifs (Loi) ;*
 - 4. rendre obligatoire la consultation par les notaires de FICOBA dans le cadre d'une succession (Loi) ;*
 - 5. rendre obligatoire le transfert par les banques à la Caisse des dépôts et consignations des avoirs et titres dont les titulaires sont décédés depuis deux ans et dont les ayants droit ne se sont pas manifestés (Loi) ;*
 - 6. rendre obligatoire le transfert par les banques à la Caisse des dépôts et consignations des avoirs et titres inactifs pendant dix ans, après information du client (Loi) ;*
 - 7. fixer le point de départ de la prescription des avoirs transférés à la Caisse des dépôts et consignations à la date du dernier mouvement sur le compte ou de la dernière manifestation du titulaire (Loi) ;*
 - 8. plafonner les frais de gestion susceptibles d'être prélevés par la Caisse des dépôts et consignations sur les avoirs bancaires transférés de manière à préserver le capital (Loi) ;*
 - 9. plafonner les frais de gestion prélevés par les établissements de crédit sur les comptes courants inactifs (Loi).*
-

Chapitre II

Les contrats d'assurance-vie non réclamés : une législation mal appliquée

Alors qu'il appartenait auparavant à l'entourage ou au notaire de signaler le décès d'un assuré à l'assureur et qu'il revenait *de facto* aux bénéficiaires de se manifester pour obtenir le règlement des prestations qui leur étaient dues, plusieurs textes législatifs ont introduit en 2003, 2005 et 2007 un nouveau cadre juridique relatif aux contrats d'assurance-vie non réclamés. De nouvelles obligations envers les assureurs et de nouvelles possibilités pour les bénéficiaires potentiels ont ainsi été introduites en vue de réduire le nombre de contrats non réclamés⁸².

Ces dispositions possèdent un champ d'application large puisqu'elles concernent aussi bien les entreprises d'assurance et institutions de prévoyance relevant du code des assurances⁸³ que les mutuelles relevant du code de la mutualité⁸⁴.

⁸² Loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, loi du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance et loi n° 2007-1775 du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés.

⁸³ Pour les dispositions relatives aux contrats non réclamés, voir article L. 132-1 et suivants du code des assurances.

⁸⁴ Pour les dispositions relatives aux contrats non réclamés, voir article L. 223-1 et suivants du code de la mutualité.

Après avoir fourni des éléments d'appréciation sur le chiffrage des contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés, le présent chapitre dresse un bilan de la mise en œuvre, par les assureurs, des dispositions législatives récentes concernant les contrats d'assurance-vie « non réclamés » et du dispositif de contrôle et de sanctions existant dans ce domaine.

La définition de l'assurance-vie

Régi par les articles L. 131-1 et suivants du code des assurances et L. 223-1 et suivants du code de la mutualité, le contrat d'assurance sur la vie (ou d'assurance-vie) est une convention par laquelle une personne (l'assureur) prend l'engagement envers une autre (le souscripteur), en contrepartie d'un versement unique ou périodique (la prime ou la cotisation) et pendant une durée déterminée (la durée du contrat), de verser, au contractant lui-même ou à un tiers désigné ou déterminable (le bénéficiaire), un capital ou une rente en cas de survie ou de décès d'une personne désignée (l'assuré). L'assurance-vie possède trois caractéristiques qui la distinguent d'un produit d'épargne.

Tout d'abord, le contrat d'assurance-vie repose sur une condition aléatoire de vie ou de décès de l'assuré. Le contrat d'assurance en cas de vie – qui comporte généralement une contre-assurance également en cas de décès de l'assuré – prévoit le versement d'un capital ou d'une rente à l'assuré au terme du contrat, tandis que le contrat en cas de décès prévoit ce versement à un bénéficiaire en cas de décès de l'assuré. Cet aléa est central en matière d'assurance-vie car il subordonne la validité du contrat et est un élément de la cause des obligations du souscripteur et de l'assureur.

De plus, le contrat d'assurance-vie repose sur le mécanisme de la stipulation pour autrui. Dans le cadre d'un tel contrat, le souscripteur prévoit, au profit d'un bénéficiaire, le versement d'un capital ou d'une rente en cas de vie ou de décès d'un assuré, celui-ci étant le plus souvent le souscripteur lui-même. En cas d'acceptation par le bénéficiaire du contrat, la stipulation en sa faveur devient irrévocable.

Enfin, les actifs représentatifs du contrat d'assurance-vie ne font pas partie du patrimoine de l'assuré. Ils appartiennent à l'assureur qui sera en contrepartie débiteur des capitaux assurés envers le bénéficiaire. Il n'y a aucune transmission d'actifs entre l'assuré et le bénéficiaire : le bénéficiaire détient un droit propre à l'encontre de l'assureur, qu'il est réputé avoir acquis le jour de la souscription du contrat.

I - Le nombre de contrats non réclamés

Il n'existe pas à l'heure actuelle de statistiques exhaustives et publiques en matière de contrats d'assurance-vie non réclamés, ni de définition légale de ces derniers.

Dans le cadre de l'enquête de la Cour, deux sources sont utilisées pour procéder à une estimation du nombre de contrats non réclamés :

- d'une part, les données produites par l'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA) dans le cadre des missions qu'elle exerce pour le compte des organismes représentatifs du secteur de l'assurance ;
- d'autre part, les résultats, non publiés, de l'enquête sur les contrats non réclamés effectuée par la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), chaque année depuis 2008.

Par ailleurs, les investigations menées par la Cour sur un échantillon de neuf entreprises d'assurances représentant 67,1 % des parts de marché en assurance-vie et capitalisation en termes de provisions mathématiques, ainsi qu'auprès des organismes représentatifs des institutions de prévoyance et des mutuelles, permettent d'affiner les données en fonction des pratiques constatées dans chaque entreprise.

A - Le dispositif AGIRA 1 : un nombre croissant de saisines, une efficacité opérationnelle limitée

1 - Les modalités de fonctionnement du dispositif

Afin de pallier le manque d'information des bénéficiaires potentiels (ignorance de l'existence d'un contrat ou d'une stipulation à leur bénéfice), la loi du 15 décembre 2005 a prévu la possibilité pour toute personne physique ou morale de demander, par lettre, à un ou plusieurs organismes professionnels représentatifs du secteur de l'assurance à être informée de l'éventuelle existence d'une stipulation effectuée à son bénéfice dans un contrat d'assurance-vie souscrit par une personne dont elle apporte la preuve du décès. L'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA) joue, dans ce domaine, un rôle de guichet unique.

L'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA)

L'AGIRA est un organisme professionnel créé en 1972 par la FFSA et le GEMA, à l'origine pour gérer le fichier de résiliation des contrats d'assurance automobile.

L'AGIRA a été choisie par le secteur de l'assurance pour jouer un rôle de guichet unique à la suite des lois du 15 décembre 2005 puis du 17 décembre 2007. Elle agit sur mandat des quatre organismes professionnels représentatifs du secteur de l'assurance mentionnés à l'article L. 132-9-2 du code des assurances et L. 223-10-1 du code de la mutualité, et désignés par arrêté du ministre chargé de l'économie. Il s'agit de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), du Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), du Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) et de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF).

Elle est organisée en 7 sections spécialisées, dont l'une est dédiée à la recherche de contrats d'assurance-vie. Dans cette section, l'association est chargée de :

- centraliser la réception des demandes de recherche de l'existence d'une stipulation de la part de toute personne physique ou morale et les adresser à l'ensemble des sociétés d'assurance, des institutions de prévoyance et des mutuelles (dispositif dit « AGIRA 1 ») ;
- consulter, à la demande des assureurs, les données relatives au décès des personnes inscrites au répertoire national d'identification des personnes physiques (dispositif dit « AGIRA 2 »).

En matière de gouvernance, les quatre organisations professionnelles sont membres de l'assemblée générale de l'AGIRA mais seules la FFSA et le GEMA participent à son conseil d'administration. Le fonctionnement opérationnel de la section « Recherche de contrats d'assurance-vie » est déterminé par un règlement intérieur spécifique et fait l'objet de réunions périodiques avec la FFSA, le GEMA, le CTIP et la FNMF. Son financement est assuré par les quatre organismes professionnels représentatifs, qui répercutent eux-mêmes les coûts sur leurs adhérents. La contribution des organismes professionnels est calculée au prorata des provisions mathématiques de contrats d'assurance-vie de leurs adhérents, hors contrats de capitalisation⁸⁵.

Les délais de cette démarche sont strictement encadrés par la loi. L'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA) doit transmettre les demandes de vérifications aux assureurs

⁸⁵ FFSA : 89,8 % ; GEMA : 6,7 % ; FNMF : 2 % ; CTIP : 1,5 %.

dans les 15 jours suivant réception de la lettre. Lorsque la personne ayant formulé la demande est désignée dans un contrat comme bénéficiaire, l'assureur dispose d'un délai d'un mois pour l'informer de l'existence d'un capital ou d'une rente à son bénéfice.

Le dispositif dit « AGIRA 1 » vise à mettre en œuvre ces dispositions, qui figurent aux articles L. 132-9-2 du code des assurances et L. 223-10-2 du code de la mutualité.

Le fonctionnement du dispositif « AGIRA 1 »

La demande auprès de l'AGIRA est gratuite et s'effectue par courrier simple. Elle doit comporter obligatoirement :

- les noms, prénoms et adresse du ou des bénéficiaires ;
- les noms, prénoms et dates de naissance et de décès du ou des défunts ;
- la copie de l'acte ou du certificat de décès – délivrée gratuitement à tout demandeur (même sans lien de parenté avec le défunt) auprès de la mairie du lieu du décès ou du dernier domicile du défunt.

Face à l'envoi de demandes par courrier électronique, l'AGIRA a mis également en place une procédure dématérialisée de réception des éléments constitutifs d'un dossier.

La demande peut être faite par une personne en son nom propre ou pour le compte d'autres personnes, et les coordonnées de tous les bénéficiaires éventuels mentionnés dans la demande doivent être obligatoirement transmises.

À réception, l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance vérifie les pièces transmises et accuse réception par courrier à la personne ayant effectué la demande ou, si le dossier est incomplet, indique les informations ou pièces manquantes. L'AGIRA dispose de 15 jours, conformément à l'article L. 132-9-2 du code des assurances, pour traiter la demande et l'adresser à l'ensemble des sociétés d'assurance, institutions de prévoyance et mutuelles. Concrètement, l'AGIRA envoie à ces organismes un fichier unique et quotidien.

Ces entreprises recherchent si le défunt a souscrit un contrat d'assurance-vie et, si le demandeur est le bénéficiaire, disposent d'un mois pour l'informer de l'existence d'un capital ou d'une rente à son bénéfice. La réponse ne sera communiquée que par l'assureur qui aura identifié le contrat souscrit par le défunt. Elle sera adressée uniquement à chacun des bénéficiaires, mais pas au demandeur s'il n'est pas bénéficiaire désigné au contrat.

Si la majorité des organismes d'assurance traitent les demandes transmises par l'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA) sur une base quotidienne ou hebdomadaire, il a été observé qu'une entreprise d'assurance traitait ces fichiers mensuellement. Les petits organismes mettent en avant la charge administrative liée au volume d'interrogations.

2 - Un rôle marginal dans l'identification des assurés décédés

Le dispositif AGIRA 1 a connu, depuis 2005, une montée en puissance.

Tout d'abord, la création du dispositif AGIRA 1 a conduit à un afflux de demandes. Entre 2007 et 2012, le nombre de demandes adressées à l'AGIRA est passé de près de 20 000 à environ 38 500 par an. Cette montée en charge n'est pas encore stabilisée puisque le nombre de demandes a connu une augmentation de 16,2 % entre 2011 et 2012.

Cet afflux de demandes provient non seulement de la meilleure connaissance de ce dispositif par les particuliers, mais également de la saisine de plus en plus systématique de l'AGIRA par les notaires pour le compte de leurs clients dans le cadre de successions. En 2012, près de 45 % des demandes au titre d'AGIRA 1 émanaient de notaires. Le succès du dispositif a conduit l'AGIRA à adapter ses systèmes d'information et à recruter de nouveaux personnels administratifs.

Le dispositif AGIRA 1 permet, par ailleurs, d'identifier un nombre significatif de contrats – 5 161 en 2012 pour un encours de 129 M€ – pour lesquels le décès de l'assuré n'est pas connu de l'assureur. La majorité des demandes adressées à l'AGIRA – 35 702 en 2012 pour un encours de 1,13 Md€ – concernent cependant des contrats pour lesquels le décès de l'assuré est déjà connu par l'assureur et une procédure de versement des prestations déjà entamée.

Tableau n° 8 : les résultats du dispositif AGIRA 1

	Demandes adressées à l'AGIRA	Réponses des sociétés			
		Contrats détectés grâce à AGIRA 1		Contrats correspondant à des décès déjà identifiés et en cours de traitement dans les sociétés	
		Nombre	Capitaux (M€)	Nombre	Capitaux (M€)
2006 (8 mois)	7 381	515	12	<i>non déterminé</i>	
2007	20 364	1 510	45	4 630	76
2008	20 972	2 276	61	12 667	246
2009	26 155	3 198	87	16 344	461
2010	29 665	3 180	92	18 193	720
2011	33 119	4 723	125	27 896	759
2012	38 492	5 161	129	35 702	1 139
2012/2011	16,20%	9,30%	3,20%	28,00%	50,10%

Source : AGIRA

Bien que le dispositif AGIRA 1 permette l'identification de certains contrats pour lesquels le décès de l'assuré n'était pas connu de l'assureur, son rôle est marginal dans l'identification des assurés décédés dans la mesure où seules 13 % des demandes aboutissent à l'identification d'un contrat pour lequel l'assureur n'a entamé aucune démarche de traitement. L'identification des assurés décédés passe davantage par d'autres canaux, tels que le dispositif AGIRA 2 ou des remontées d'informations directement auprès des assureurs de la part des réseaux qui commercialisent des contrats d'assurance-vie, des bénéficiaires eux-mêmes ou des notaires.

B - La consultation du RNIPP : une utilisation croissante, une efficacité prouvée

1 - Les modalités de fonctionnement du dispositif AGIRA 2

Conformément aux articles L. 132-9-3 du code des assurances et L. 223-10-1 du code de la mutualité, les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance et les mutuelles doivent s'informer du décès éventuel de leurs assurés.

Pour communiquer ces informations, les quatre organismes professionnels représentatifs du secteur de l'assurance sont autorisés à consulter les données relatives au décès des personnes inscrites au Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP).

L'AGIRA a été mandatée par la FFSA, le GEMA, le CTIP et la FNMF pour mettre en place ce dispositif, dit « AGIRA 2 ».

Le dispositif « AGIRA 2 »

Deux textes encadrent l'activité de l'AGIRA dans le cadre de la consultation du RNIPP :

- l'arrêté du 21 janvier 2009 autorise l'INSEE à transmettre ces données aux organismes professionnels habilités ou à leur sous-traitant (AGIRA) ;

- les délibérations de la CNIL n° 2008-579 et n° 2008-580 du 18 décembre 2008 précisent les données extraites du RNIPP et transmises à l'AGIRA, sous couvert d'une convention signée entre l'AGIRA et l'INSEE. Les données enregistrées dans la base tenue par l'AGIRA et susceptibles d'être communiquées aux organismes d'assurance concernent le nom, les prénoms et le sexe de la personne décédée, ses date et lieu de naissance, ses date et lieu de décès et le numéro d'acte de décès.

La convention entre l'INSEE et l'AGIRA, signée à l'été 2008, prévoit que l'AGIRA reçoit les fichiers rétrospectifs de décès relatifs aux années 1972 à 2007 puis des mises à jour mensuelles de ces fichiers. Seules les mises à jour sont facturées par l'INSEE, à hauteur de 6 464 € par an.

La consultation de la base de données de l'AGIRA n'est pas facturée au nombre d'interrogations. L'ensemble des coûts liés aux dispositifs AGIRA 1 et 2 sont mutualisés et répartis entre les quatre organismes professionnels représentatifs au prorata de leur part dans le marché de l'assurance-vie.

En raison des démarches préalables à la mise à disposition du RNIPP, le dispositif AGIRA 2 prévu par la loi du 17 décembre 2007 n'a commencé à fonctionner qu'en mars 2009.

Les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance et les mutuelles consultent la base de données de l'AGIRA par voie d'interrogations par lots, c'est-à-dire par l'envoi de fichiers portant sur tout ou partie de leurs assurés ou bénéficiaires. L'AGIRA transmet en retour aux assureurs les décès identifiés parmi leurs clients. En cas d'homonymie, l'AGIRA transmet l'ensemble des réponses correspondant à une interrogation aux assureurs.

Les entreprises d'assurance peuvent aussi effectuer des interrogations ponctuelles de la base de données AGIRA, portant sur un assuré ou un bénéficiaire. Les interrogations ponctuelles sont toutefois limitées puisqu'elles ne peuvent être effectuées que par des personnes

habilités à consulter le RNIPP, dont le nombre est limité à cinq par établissement.

2 - L'efficacité de la consultation du RNIPP pour l'identification des assurés décédés

Le dispositif AGIRA 2 est encore en 2012 en phase de montée en charge. Le nombre d'interrogations du RNIPP est passé de près de 15 millions en 2010 à 31 millions en 2012, soit plus du double. Entre 2011 et 2012, le nombre d'interrogations par les assureurs a augmenté de près de 30 %. La consultation du RNIPP s'avère efficace en matière d'identification de contrats d'assurance-vie non réclamés. Le nombre de décès d'assurés identifiés grâce au dispositif varie selon les années entre 17 000 et 46 000. L'encours des contrats ainsi identifiés est en revanche en augmentation constante de 270 M€ en 2010 à 973 M€ en 2012.

Tableau n° 9 : les résultats de la consultation du RNIPP

	Interrogations du fichier RNIPP par les sociétés	Contrats identifiés	Capitaux (millions €)
2009 (10 mois)	6 156 109	14 424	121
2010	15 107 588	28 557	270
2011	24 094 516	17 671	423
2012	31 189 062	46 413	973
2012/2011	29,4%	162,7%	130,0%

Source : AGIRA

Au total, la consultation du RNIPP a permis, de 2009 à 2012, l'identification de 107 065 contrats d'assurance-vie, pour lesquels le décès de l'assuré n'était pas connu de l'assureur, correspondant à un montant de capitaux de 1,78 Md€.

Une partie importante des consultations du RNIPP provient d'une des entreprises d'assurance les plus importantes du marché qui dispose d'un accès direct à ce fichier suite à son acquisition auprès de l'INSEE et ne transmet donc pas ses interrogations à l'AGIRA. La consultation du RNIPP par cette entreprise a permis d'identifier, entre 2008 et mi-2012, un stock de 51 032 contrats pour lesquels le décès de l'assuré n'était pas connu de l'assureur, correspondant à 695,83 M€ de capitaux à verser.

L'obligation d'identification des assurés décédés via la consultation du RNIPP, introduite par la loi du 17 décembre 2007, a donc rempli ses objectifs. Elle a permis, entre 2008 et 2012, d'identifier 107 065 contrats pour lesquels le décès de l'assuré n'était pas connu de l'assureur, correspondant à un montant cumulé de 1,78 Md€.

Pour autant, ce chiffre est une estimation basse du nombre réel de décès qui devraient être identifiés grâce à la consultation du RNIPP. En effet, la plupart des assureurs ont mis en place des critères d'âge et de montant de provision mathématique pour la consultation du RNIPP ou bien ont exclu certains portefeuilles de contrats de cette consultation (voir II). Il en ressort que les décès identifiés par ces assureurs grâce au RNIPP ne portent que sur les décès d'assurés âgés de plus de 90 ans et/ou dont le montant du contrat est supérieur à 2 000 €. À titre d'exemple, une compagnie ayant abandonné le critère d'âge pour la saisine du RNIPP a multiplié par dix, d'une année sur l'autre, le nombre d'assurés identifiés comme étant décédés. L'élargissement du périmètre de consultation du RNIPP par plusieurs assureurs en 2013 devrait donc conduire à une nette augmentation du chiffre de décès identifiés.

C - Un encours de contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés estimé à 2,76 Md€ au minimum

La FFSA et le GEMA mènent depuis 2008 une enquête sur les contrats d'assurance-vie non réclamés portant, selon les années, sur 22 à 24 entreprises d'assurances représentant entre 87 % et 89 % du marché de l'assurance-vie. Les données obtenues auprès de ces entreprises sont extrapolées à l'ensemble du marché selon une règle de trois⁸⁶. Les résultats de cette enquête ne sont pas rendus publics.

Le périmètre de l'enquête de la FFSA et du GEMA

Il porte sur :

- les contrats décès temporaires ;
- les contrats d'assurance pour lesquels l'assureur est tenu de verser des prestations au bénéficiaire quelle que soit la date du décès de l'assuré (contrats décès vie entière et contrats en cas de vie à durée viagère) ;
- les contrats en cas de vie ou les contrats mixtes dont le décès de l'assuré est connu de l'assureur ;
- les contrats collectifs en cas de décès conclus avec des entreprises (contrats de prévoyance) ;

⁸⁶ Données de l'enquête extrapolées à 100 % du marché en annexe.

- les contrats en cas de vie avec une échéance fixe déterminée à la souscription ou par prorogation ;
- les contrats collectifs de retraite (articles 82 et 83), qui peuvent être non réclamés même après le départ en retraite de l'adhérent ;
- les contrats de capitalisation, qui peuvent être non réclamés après l'échéance du contrat.

Les données diffusées par la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et le groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), sur la base de cette enquête, incluaient dans les contrats non réclamés les seuls contrats d'assurance-vie dont les prestations n'étaient pas versées 5 ans après le décès de l'assuré ou 10 ans après le terme du contrat⁸⁷.

Cette définition paraît trop restrictive. En premier lieu, les délais pour considérer qu'une prestation non réglée est un contrat non réclamé sont trop longs⁸⁸. En effet, alors que des délais de 5 et 10 ans pouvaient paraître justifiés en l'absence d'obligation de recherche des bénéficiaires à la charge des assureurs, l'introduction d'une telle obligation en 2007 conduit à considérer que, si les diligences nécessaires sont mises en œuvre par les assureurs, les contrats d'assurance-vie font l'objet, pour l'essentiel, d'un versement des prestations aux bénéficiaires dans un délai de 3 ans après le décès de l'assuré ou de 2 ans après le terme du contrat. Par ailleurs, l'enquête de la FFSA et du GEMA excluait les contrats de capitalisation de la comptabilisation des contrats non réclamés. Ces contrats ne sont pas des contrats d'assurance-vie mais des produits d'épargne à terme commercialisés par les organismes d'assurance. Ils peuvent faire l'objet de non réclamations au terme du contrat⁸⁹ (voir II).

À partir des données collectées par la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et le groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA) et en retenant les critères alternatifs mentionnés ci-dessus, la Cour évalue l'encours des contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés à 2,76 Md€ en 2011, ce qui représente toutefois une estimation basse.

⁸⁷ Rapports du gouvernement relatifs aux contrats d'assurance-vie non réclamés de juin 2009 et août 2010.

⁸⁸ Il existe certains cas où un contrat d'assurance-vie est non réglé sans pour autant être non réclamé, notamment s'il y a non fourniture des pièces nécessaires au paiement des bénéficiaires ou contestation de la clause bénéficiaire entraînant un contentieux.

⁸⁹ Pour les contrats de capitalisation, seul le délai de 10 ans fait l'objet d'un recensement dans le cadre de l'enquête de la FFSA et du GEMA.

**Tableau n° 10 : estimation de l'encours des contrats
d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés**

Md€

	2008	2009	2010	2011
Prestations d'assurance-vie non versées 3 ans après le décès de l'assuré	1,35	1,57	1,45	1,34
Prestations d'assurance-vie non versées 2 ans après le terme du contrat	1,08	0,97	0,94	1,03
Contrats de capitalisation non réclamés 10 ans après le terme du contrat	0,24	0,31	0,35	0,39
Total	2,67	2,85	2,74	2,76
Encours total de l'assurance-vie et capitalisation	1 144	1 250	1 340	1 357
Contrats non réclamés en proportion de l'encours total	0,23%	0,23%	0,20%	0,20%

Source : Cour des comptes à partir des données de l'enquête FFSA-GEMA

En effet, l'enquête réalisée par la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et le groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA) possède plusieurs limites :

- elle exclut les capitaux pour lesquels le décès de l'assuré n'est pas connu de l'assureur. Or, en raison de l'introduction de critères de consultation restrictifs et de l'exclusion de plusieurs portefeuilles du périmètre de consultation du RNIPP par la plupart des assureurs, le stock de contrats pour lesquels le décès de l'assuré n'est pas encore identifié par l'assureur est susceptible d'être important (voir *supra*) ;
- elle exclut également les capitaux pour lesquels le décès de l'assuré est connu de l'assureur mais qui ne sont pas identifiés d'un point de vue comptable comme des provisions pour sinistres à payer. Cela a été constaté dans deux des sociétés d'assurance les plus importantes du marché qui n'identifient pas les contrats comme étant dénoués tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un début de recherche de bénéficiaire alors même que le décès est connu du fait de la consultation du RNIPP ;
- dans la mesure où l'enquête est réalisée sur une base déclarative par les sociétés d'assurance, les données fournies ne sont pas fiables. À titre d'exemple, deux sociétés d'assurance interrogées par la Cour, dont une représentant l'une des plus grosses parts du marché de l'assurance, ne fournissent à la FFSA que le montant global de leurs provisions pour sinistres à payer, sans fournir le détail des provisions non réglées plus de

3 ans après le décès de l'assuré. La FFSA procède donc à une ventilation des provisions pour sinistres à payer totales en fonction de la répartition indiquée par les autres entreprises d'assurance ayant répondu. Une autre société interrogée a fourni des données erronées au titre de l'enquête ;

- l'enquête ne recense pas de manière exhaustive les contrats non réclamés correspondant à des décès antérieurs à 2007 dans la mesure où les sommes correspondant à ces contrats peuvent ne plus figurer dans les provisions pour sinistres à payer. Certaines prestations correspondant à des décès connus de l'assureur avant 2007 mais pour lesquelles aucun bénéficiaire ne s'était manifesté ont en effet fait l'objet, dans certaines sociétés d'assurance, de purges comptables.

Pour toutes ces raisons, l'estimation des encours de contrats non réclamés établie par la Cour sur la base de l'enquête conduite par la FFSA et le GEMA représente une estimation basse du nombre réel de contrats non réclamés.

La proportion globale de contrats non réclamés connaît une légère diminution entre 2008 et 2011 tendant à prouver que les recherches de bénéficiaires mises en œuvre par les assureurs sur les capitaux décès ont été suivies d'effet. En revanche, la proportion de contrats d'assurance-vie à terme fixe et de contrats de capitalisation est en augmentation sur cette même période, ce qui laisse à penser que les diligences effectuées pour retrouver les bénéficiaires de contrats à terme ou informer les souscripteurs de contrats de capitalisation sont insuffisantes.

Plusieurs effets risquent de jouer en sens inverse sur l'évolution à venir du nombre de contrats non réclamés, tel qu'il est estimé ci-dessus :

- le nombre de contrats non réclamés est susceptible d'augmenter en raison de l'extension de la consultation du RNIPP par les assureurs. Il est ainsi vraisemblable que de nouveaux décès, y compris anciens, soient découverts par les assureurs ;
- le nombre de contrats non réclamés est également susceptible d'augmenter en raison de la poursuite du traitement du stock de contrats non réclamés par les assureurs qui est de nature à augmenter les provisions comptables pour sinistres à payer au fur et à mesure du traitement des dossiers ;

- le nombre de contrats non réclamés pourrait en revanche diminuer sous l'effet d'une amélioration de l'efficacité de la recherche des bénéficiaires par les assureurs et d'une meilleure connaissance par le bénéficiaire de l'existence d'un contrat d'assurance-vie en sa faveur, en raison de la réforme de l'acceptation bénéficiaire.

D - Améliorer la transparence sur les contrats non réclamés

À l'heure actuelle, les seules statistiques produites en matière de contrats d'assurance-vie non réclamés sont élaborées par la FFSA et le GEMA.

Comme la Cour l'a déjà souligné⁹⁰, il est contestable par principe que le secteur professionnel qui met en œuvre la politique en faveur de l'assurance-vie et en est le bénéficiaire indirect ait seul la responsabilité de produire les statistiques sur laquelle repose cette politique.

Si l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) impose aux organismes d'assurance le renseignement d'un questionnaire sur l'application des règles destinées à assurer la protection de la clientèle qui inclut une rubrique concernant les contrats non réclamés, ces données ne sont pas publiques et ne portent pas en tout état de cause sur le nombre de recherches de bénéficiaires effectuées par les assureurs et le montant des capitaux réglés.

Dans la mesure où il n'existe à l'heure actuelle aucun recensement exhaustif ni fiable des contrats non réclamés, il est recommandé de renforcer la publicité sur les sommes concernées et sur les démarches entreprises par les assureurs pour mettre en œuvre l'obligation de recherche des bénéficiaires, sur la base d'un cadre méthodologique homogène défini et contrôlé par l'Autorité de contrôle prudentiel⁹¹.

⁹⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique en faveur de l'assurance-vie*. La Documentation française, janvier 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

⁹¹ Le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires adopté par l'Assemblée nationale en 2^{ème} lecture le 5 juin 2013 prévoit la publication, chaque année, par les quatre organismes professionnels représentatifs du secteur de l'assurance d'un bilan de l'application des dispositions des articles L. 132-9-2 et L. 132-9-3, qui comporte le nombre et l'encours des contrats d'assurance-vie,

Il serait préférable de prévoir une telle publication directement par les entreprises d'assurance dans la mesure où cela contribue à l'information des assurés sur la performance relative des assureurs en matière de contrats non réclamés et de recherche des bénéficiaires, tout en représentant une charge identique pour les assureurs au titre de l'obligation déclarative et en offrant la possibilité pour les organismes professionnels représentatifs de présenter des statistiques agrégées en toute transparence.

Le contenu de la publication annuelle de chaque assureur

Sur la base de ce que des organismes d'assurance déclarent déjà dans le cadre de l'enquête de la FFSA et du GEMA (voir annexe 6), il pourrait être inscrit dans le code des assurances et le code de la mutualité que les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance et les mutuelles publient un état annuel annexé à leurs comptes retraçant :

1. le nombre et l'encours de contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés, c'est-à-dire :

- le nombre et l'encours des contrats décès temporaires dont les prestations n'ont pas été versées plus de 3 ans après le décès de l'assuré ;

- le nombre et l'encours de contrats décès vie entière dont le capital n'a pas été versé aux bénéficiaires lorsque l'âge de l'assuré a atteint l'âge limite statistique maximal ;

- le nombre et l'encours de contrats en cas de vie ayant une échéance fixée à la souscription ou prorogée et dont le capital n'a pas été versé plus de 2 ans après l'échéance ;

- le nombre et l'encours de contrats en cas de vie sans échéance fixée à la souscription et dont le capital n'a pas été versé aux bénéficiaires lorsque l'âge de l'assuré a atteint l'âge limite statistique maximal ;

- le nombre et l'encours des contrats en cas de vie et mixtes dont les prestations n'ont pas été versées plus de 3 ans après le décès de l'assuré ;

- le nombre et l'encours des contrats de capitalisation dont le capital n'a pas été versé 2 ans après l'échéance ;

- le nombre et l'encours de contrats collectifs en cas de décès dont les prestations n'ont pas été versées plus de 3 ans après le décès de l'assuré ;

répondant à des critères fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie, dont les capitaux ou les rentes dus n'ont pas été versés au bénéficiaire.

- le nombre et l'encours de contrats collectifs en cas de vie (dits « article 82 et 83 ») dont la rente ou le capital n'ont pas été versés à l'échéance ou plus de 2 ans après l'atteinte de l'âge théorique de départ à la retraite prévu au contrat.

2. le nombre et l'encours des contrats d'assurance-vie ayant fait l'objet de recherches de bénéficiaires, ainsi que le nombre et l'encours des contrats dont les prestations ont été réglées au terme des recherches de bénéficiaires.

Le cadre méthodologique précis relatif aux chiffres publiés par les assureurs serait défini et contrôlé par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

II - Des défaillances dans l'application des dispositions relatives aux contrats non réclamés

Les investigations menées par la Cour sur un échantillon de 9 entreprises d'assurances représentant 67,1 % des parts de marché en assurance-vie et capitalisation en termes de provisions mathématiques, ainsi qu'auprès des organismes représentatifs des institutions de prévoyance et des mutuelles, ont conduit à constater un certain nombre de défaillances dans l'application par les organismes d'assurance des dispositions relatives aux contrats non réclamés.

A - Une identification partielle des assurés décédés

1 - Les dispositions existantes

Comblant un vide juridique qui conduisait *de facto* à ce que le versement des prestations d'assurance-vie soit subordonné à leur réclamation par un bénéficiaire et, partant, à la connaissance par ce dernier de l'existence d'un contrat ou d'une stipulation à son bénéfice, la loi du 17 décembre 2007 a instauré une obligation générale explicite pour les assureurs de s'informer du décès éventuel d'un de leurs assurés.

Les entreprises d'assurance doivent, à cet effet, consulter les données figurant au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et relatives au décès des personnes qui y sont inscrites⁹².

⁹² Articles L. 132-9-3 du code des assurances et L. 223-10-1 du code de la mutualité.

Les assureurs sont autorisés à consulter le RNIPP pour rechercher non seulement des assurés décédés, mais également des bénéficiaires de contrats d'assurance-vie décédés.

2 - Des consultations du RNIPP tardives, voire inexistantes

Bien que la majorité des entreprises d'assurance aient procédé à une consultation du RNIPP dès que son accès a été rendu disponible en 2009, un nombre limité d'entre elles n'ont entrepris d'interroger le RNIPP que tardivement. Alors qu'une petite société s'assurance n'a commencé une consultation que progressivement à partir de 2010, un des acteurs les plus importants du marché n'a entamé la consultation systématique du fichier de l'INSEE qu'en juillet 2011, après une unique interrogation en 2008.

Le cas des institutions de prévoyance et des mutuelles

Concernant les institutions de prévoyance, sur 14 réponses reçues au questionnaire de la Cour des comptes, huit institutions déclaraient ne pas consulter le fichier RNIPP début 2013. Ces institutions mettent en avant la lourdeur tant des développements informatiques nécessaires pour automatiser le croisement de leurs fichiers avec le RNIPP que des traitements manuels qui sont associés.

Pour les institutions de prévoyance consultant le RNIPP en 2012, 14 contrats dont l'assuré était décédé ont été détectés pour un montant de capitaux de 245 000 €. Ces chiffres ne permettent pas de distinguer si ces contrats sont des contrats collectifs de prévoyance ou bien des contrats d'assurance-vie individuels faisant partie du très faible portefeuille de contrats individuels que détiennent les institutions de prévoyance.

La consultation du fichier de l'INSEE apparaît, selon les institutions de prévoyance, peu adaptée aux institutions de prévoyance d'entreprise dans la mesure où celles-ci ont pour objet, à titre principal, de couvrir le risque de décès de salariés actifs de l'entreprise à laquelle elles sont rattachées. Dans le cadre de contrats collectifs souscrits par une entreprise pour le compte de ses salariés, celle-ci est tenue d'informer l'institution de prévoyance en cas de survenance du décès d'un de ses salariés. Si pour une raison inconnue, l'entreprise ne procédait pas à une telle déclaration, celle-ci a par ailleurs l'obligation d'effectuer une fois par an une Déclaration Automatisée de Données Sociales Unifiée (DADS-U) pour déclarer les données sociales se rapportant à ses salariés, et en particulier leur situation administrative. De ce fait, les décès de salariés actifs non déclarés par les entreprises seraient identifiés par les institutions de prévoyance via ce dispositif.

Si la consultation du RNIPP a été mise en œuvre par certaines mutuelles de prévoyance, le périmètre de la loi du 17 décembre 2007 a pu apparaître flou pour les mutuelles spécialisées en retraite et santé qui ne se sont pas senties concernées par la nouvelle législation. Les mutuelles disposant d'un portefeuille significatif de contrats craignent par ailleurs qu'une extension de la consultation du RNIPP à l'ensemble des adhérents provoque un afflux massif de dossiers décès à traiter, en complément du flux traditionnel de connaissance des décès.

Il est difficile cependant de procéder à une estimation du nombre de décès non déclarés par les entreprises et qui pourraient être identifiés grâce à une consultation du RNIPP. En 2012, la première consultation du RNIPP sur le portefeuille de contrats collectifs (retraite et prévoyance) d'une entreprise d'assurance de taille moyenne a permis l'identification de 640 adhérents décédés pour 1,70 ME.

L'obligation d'identification des assurés décédés et la consultation du RNIPP représentent une charge significative pour les institutions de prévoyance et les mutuelles – qui comptent respectivement pour 1,5 % et 2 % du marché de l'assurance-vie – parfois perçue comme redondante en raison du lien privilégié qu'elles entretiennent avec leurs entreprises adhérentes ou leurs assurés. Pour autant, la consultation du RNIPP permet incontestablement de détecter des assurés dont le décès était inconnu de l'assureur.

La formalisation des procédures d'identification des assurés décédés au sein des entreprises d'assurances s'est avérée parfois tardive. Deux sociétés n'ont ainsi formalisé des procédures internes qu'en octobre 2011 et mars 2012, tandis que deux autres sont actuellement en cours d'élaboration de telles procédures.

3 - Des critères de consultation restrictifs

Respectivement le 18 décembre 2007 et le 13 novembre 2008, la FFSA et le GEMA ont adopté un engagement à caractère déontologique prévoyant notamment que « les entreprises d'assurance membres de la FFSA ou du GEMA s'engagent à rechercher au sein de leur portefeuille, les contrats d'assurance vie répondant cumulativement aux critères suivants :

- provision mathématique⁹³ supérieure à 2 000 € ;

⁹³ Différence entre les valeurs actuelles des engagements respectivement pris par l'assureur et par les assurés.

- assuré âgé de plus de 90 ans ;
- absence de contacts avec l'assuré confirmée pendant deux ans »⁹⁴.

Il est également prévu que « les entreprises d'assurance membres de la FFSA ou du GEMA s'engagent à commencer les recherches par les assurés les plus âgés ».

L'engagement de la FFSA et du GEMA a été modifié le 1^{er} juillet 2012. À cette occasion, le critère d'absence de contact a été abandonné. Le critère d'âge de 90 ans a été remplacé par une identification « privilégiant les recherches relatives aux assurés les plus âgés » et le critère de provision mathématique supérieure à 2 000 € a été maintenu.

Alors que ces critères visaient, selon la FFSA, à fixer un ordre de priorité pour le traitement du stock de contrats non réclamés, ils ont été massivement appliqués par la profession dans le cadre de la consultation du RNIPP, y compris dans l'identification du flux des assurés décédés.

De 2008 à 2011, sept des neuf entreprises d'assurances consultées par la Cour, soit 40,9 % du marché, appliquaient des critères d'âge (assuré âgé de plus de 80 ou 90 ans) et de provision mathématique (provision supérieure à 1 500 € ou 2 000 €).

En 2012, à la suite d'une campagne de contrôles menée par l'Autorité de contrôle de prudentiel (ACP), plusieurs assureurs ont soit abandonné l'application de tout critère restrictif dans la consultation du RNIPP soit élargi les critères qu'ils appliquaient en vue de les abandonner ultérieurement.

L'application de critères de provision mathématique conduit à écarter de la consultation du RNIPP un nombre non négligeable de contrats, même si leurs encours sont faibles. Les contrats inférieurs à 1 500 € représentent 19,1 % des contrats et 0,4 % de l'encours total tandis que les contrats inférieurs à 3 000 € représentent 31 % des contrats et 1,2 % de l'encours total, pour les contrats d'assurance-vie à adhésion individuelle⁹⁵.

L'application de critères d'âge (assuré âgé de plus de 80 ou 90 ans) n'est pas cohérente avec l'âge moyen de décès des assurés, qui s'élève, dans les entreprises interrogées par la Cour, à environ 80 ans. À titre

⁹⁴ Recueil des engagements à caractère déontologique des entreprises d'assurance membres de la FFSA ou du GEMA.

⁹⁵ Source : FFSA-GEMA à partir de l'enquête patrimoine 2010 de l'INSEE.

d'exemple pour une société d'assurance de taille importante, sur la période 2008-2011, la part des assurés décédés avant 70 ans, pour lesquels la société avait connaissance du décès hors consultation du RNIPP, représentait 13,7 % des décès traités pour un encours de 1,60 Md€.

Si on peut comprendre que le traitement du stock de contrats non réclamés soit mis en œuvre en définissant des priorités dans les recherches, la mise en place et le maintien de critères d'âge et de provision mathématique pour l'identification des assurés décédés est contraire aux dispositions de l'article L. 132-9-3 du code des assurances, lequel ne prévoit aucune distinction selon l'âge des assurés ou le montant des contrats d'assurance-vie.

Il convient de rappeler la nécessité d'appliquer intégralement et systématiquement les dispositions législatives en vigueur qui prévoient une obligation de consultation du RNIPP pour identifier les assurés décédés sans aucune distinction selon l'âge des assurés ou le montant des contrats d'assurance-vie.

Dans la mesure où les contrats inférieurs à 2 000 € représentent entre 20 et 30 % des contrats d'assurance-vie, il n'apparaît pas opportun de les exclure du périmètre de consultation du RNIPP, d'autant plus que ces contrats ne font pas l'objet à l'heure actuelle d'une information annuelle du souscripteur et peuvent donc aisément tomber dans l'oubli.

4 - Des portefeuilles de contrats exclus de la consultation du RNIPP

Si la consultation du RNIPP est effective sur la majeure partie des portefeuilles de contrats d'assurance-vie à adhésion individuelle, il a été constaté que la totalité des sociétés d'assurance consultées par la Cour, soit 67,1 % du marché de l'assurance-vie, excluent ou ont exclu préalablement aux contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) un certain nombre de portefeuilles d'autres contrats de la consultation du RNIPP.

Il s'agit notamment de :

- portefeuilles de contrats d'assurance-vie individuels à terme fixe échus et non réglés comportant une clause bénéficiaire en cas de décès de l'assuré ;
- portefeuilles de contrats collectifs de prévoyance prévoyant le versement d'un capital ou d'une rente en cas de décès de l'assuré ;

- portefeuilles de contrats collectifs de retraite comportant une clause bénéficiaire ou une clause de réversion de la rente au profit du conjoint en cas de décès de l'assuré ;
- portefeuilles de contrats d'assurance-vie individuels acquis à l'occasion de fusions et gérés sur des systèmes d'information différents du portefeuille principal d'assurance-vie individuelle de l'entreprise.

Ces portefeuilles sont écartés de la consultation du RNIPP pour diverses raisons :

- les contrats d'assurance-vie à terme fixe échus et non réglés ne sont plus commercialisés par les sociétés d'assurance depuis le début des années 2000 ;
- les contrats collectifs de retraite et de prévoyance sont fréquemment gérés au sein des sociétés d'assurance par des entités et des systèmes d'information différents de ceux qui supervisent le portefeuille principal d'assurance-vie individuelle ;
- les entreprises souscriptrices de contrats collectifs pour le compte de leurs salariés soit ne transmettent pas aux sociétés d'assurance l'identité et les coordonnées des adhérents, soit transmettent des informations partielles ou erronées, ce qui ne permet pas d'interroger le RNIPP.

S'il est difficile de procéder à une estimation chiffrée à l'échelle du marché de l'assurance-vie, la mission de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) concernant un acteur important du marché a permis d'évaluer courant 2012 que les portefeuilles de contrats exclus de la consultation du RNIPP par celui-ci représentaient un montant total de plus de 12 Md€ de provisions mathématiques, soit environ 10 % du portefeuille de cette compagnie.

Bien qu'il faille prendre en compte des contraintes techniques de systèmes d'information ou de connaissance de l'identité des adhérents, l'exclusion de portefeuilles de contrats d'assurance-vie à terme ou de contrats collectifs de retraite et de prévoyance restreint la portée de l'article L. 132-9-3 du code des assurances, qui n'établit pas de distinction en fonction de la nature des contrats d'assurance-vie.

Il convient de rappeler la nécessité d'appliquer intégralement et systématiquement les dispositions législatives en vigueur qui prévoient une obligation de consultation du RNIPP pour identifier les assurés décédés sans aucune distinction selon la nature du contrat d'assurance-vie.

5 - Une fréquence de consultation du RNIPP hétérogène selon les assureurs

La fréquence des interrogations de la base de données de l'AGIRA est très variable selon les organismes d'assurances.

Tableau n° 11 : fréquence d'interrogation du RNIPP en 2012 par les organismes qui le consultent via l'AGIRA

Nombre d'organismes en %	Fréquence d'interrogation du RNIPP
24%	Une fois par an
19%	Deux fois par an
34%	3 à 5 fois par an
23%	Tout au long de l'année

Source : AGIRA

Il est difficile d'établir si la fréquence d'interrogation du RNIPP via l'AGIRA correspond à un balayage du portefeuille de contrats des entreprises d'assurance plusieurs fois par an ou bien si elle renvoie aux contraintes techniques du système d'interrogation de la base de l'INSEE. En effet, une interrogation envoyée par une entreprise à l'AGIRA ne peut concerner que 50 000 assurés. Certaines entreprises possédant un portefeuille de contrats important sont donc amenées à procéder à plusieurs interrogations pour balayer l'ensemble de leur portefeuille. La fréquence de consultation du RNIPP peut également recouvrir de simples interrogations ponctuelles par les entreprises d'assurance concernant un ou plusieurs assurés seulement.

Une des plus importantes sociétés d'assurance du marché procède d'ores et déjà depuis 2011 à la consultation mensuelle du RNIPP en s'affranchissant des contraintes techniques liées à l'AGIRA. Cette société a obtenu livraison du RNIPP directement auprès de l'INSEE et ne transmet donc pas ses interrogations à l'AGIRA. À la suite des contrôles menés par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), les sociétés d'assurance auditées se sont engagées à procéder à une consultation annuelle du RNIPP sur l'ensemble de leur portefeuille de contrats. Certaines sociétés d'assurance consultées par la Cour procèdent dès à présent à une consultation bi-mensuelle ou semestrielle du RNIPP. Une des sociétés interrogée n'a pas encore défini la fréquence de consultation qu'elle appliquera à partir de 2013. Deux des 14 institutions de prévoyance interrogées déclarent consulter le fichier RNIPP à une fréquence hebdomadaire sur l'ensemble de leur portefeuille.

Dans la mesure où la fréquence de consultation du RNIPP est hétérogène selon les assureurs, la Cour recommande d'introduire dans le code des assurances une obligation de consultation du RNIPP au moins annuelle pour chaque assuré, quel que soit le montant du contrat d'assurance-vie, y compris pour les contrats inférieurs à 2 000€⁹⁶.

6 - Un dimensionnement inadapté du dispositif AGIRA 2

Le nombre d'interrogations du RNIPP par les sociétés d'assurance est susceptible d'augmenter fortement, sous l'effet conjugué :

- de la suppression des critères de consultation restrictifs du RNIPP établis par la profession ;
- de l'extension des portefeuilles de contrats soumis au RNIPP, l'objectif de plusieurs assureurs étant de procéder à partir de 2013 à une consultation *a minima* annuelle de l'ensemble de leur portefeuille de contrats d'assurance-vie.

Face à une consultation du RNIPP de type industriel, le dimensionnement du dispositif AGIRA 2 paraît inadapté aux portefeuilles de grandes compagnies d'assurance représentant des dizaines de millions de contrats. Des évolutions sont à prévoir dans le sens d'une augmentation de la taille des fichiers de contrats pouvant être soumis par interrogation à l'AGIRA et d'une automatisation des mises à jour du fichier des décès par l'INSEE.

De nombreux assureurs ont par ailleurs souligné la part importante des homonymies figurant dans les retours de consultation du RNIPP transmis par l'AGIRA et nécessitant des investigations supplémentaires pour identifier le décès.

Afin d'alléger la charge en gestion de la consultation du RNIPP, la Cour recommande d'autoriser, au niveau législatif, l'utilisation par les assureurs du numéro d'inscription au Répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) pour identifier les assurés décédés et rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie non réclamés.

⁹⁶ Le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires adopté par l'Assemblée nationale en 2^{ème} lecture le 5 juin 2013 prévoit que les organismes d'assurance s'informent du décès éventuel de leurs assurés selon une périodicité au moins annuelle.

Les organismes d'assurance sont d'ores et déjà fondés à utiliser le NIR dans le cadre de leurs activités notamment d'assurance maladie complémentaire, maternité, invalidité, vieillesse, lorsqu'ils interviennent en complément des régimes sociaux de base ou dans le cadre de relations avec les professionnels de santé. Ils sont également amenés à utiliser ce numéro dans le cadre de l'indemnisation des accidents corporels et pour la gestion des rentes. L'extension de cette utilisation du NIR dans le cadre des traitements mis en œuvre aux fins de recherche des assurés décédés et de recherche des bénéficiaires de contrats d'assurance-vie nécessiterait une modification législative, puis une autorisation par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) conformément à l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Un travail est actuellement mené par la CNIL, la FFSA, le GEMA, le CTIP et la FNMF afin d'élaborer une autorisation unique relative aux modalités de collecte et de traitement du NIR (finalités de la collecte, mesures de sécurité à mettre en place, destinataires des informations, etc.).

7 - Des procédures de traitement des courriers « N'habite pas à l'adresse indiquée » insuffisamment formalisées

La FFSA et le GEMA ont adopté des engagements visant à prévenir l'existence de contrats d'assurance-vie non réclamés, notamment :

- mettre en place des procédures de traitement des retours de courriers adressés aux assurés et revenant avec la mention NPAI (« N'habite pas à l'adresse indiquée ») ou la mention PND (« Pli non distribué »), dans la mesure où cela peut être le signe d'un décès de l'assuré⁹⁷ ;
- s'assurer que les informations sur l'identité et les coordonnées du souscripteur, de l'adhérent et de l'assuré sont les plus complètes et les plus à jour possible⁹⁸.

⁹⁷ « Les entreprises d'assurance mettent en place des procédures de traitement des retours de courriers adressés aux souscripteurs ou adhérents et revenant avec la mention NPAI (« n'habite pas à l'adresse indiquée ») ou la mention PND (« pli non distribué ») ».

⁹⁸ « Les entreprises d'assurance s'engagent à renseigner de la façon la plus complète possible les informations relatives à l'identité et aux coordonnées du souscripteur ou de l'adhérent, au moment de la souscription et à actualiser ces données durant la vie du contrat ».

Les procédures internes relatives au traitement des courriers retournés avec la mention (« N'habite pas à l'adresse indiquée ») sont insuffisamment formalisées et hétérogènes selon les assureurs. Certains assureurs prévoient un simple blocage de toute opération sur le contrat en cas de retour de courrier en (« N'habite pas à l'adresse indiquée »), tandis que d'autres mènent des démarches actives en lien avec les réseaux de distribution pour identifier les nouvelles coordonnées de l'assuré. Plusieurs vont jusqu'à interroger le RNIPP sur tout ou partie des retours de courriers ou bien ont recours à un enquêteur privé pour retrouver l'adresse de l'assuré. Un nombre restreint d'assureurs mènent en outre une démarche globale d'amélioration de la qualité des adresses postales des bases de données clients, en prévoyant des audits réguliers en partenariat avec La Poste.

Dans les contrôles qu'elle a menés auprès de sociétés d'assurance, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a constaté à plusieurs reprises que les moyens mis en œuvre par les assureurs ne leur permettraient pas d'avoir une connaissance actualisée des coordonnées de l'ensemble de leurs clients.

Il serait souhaitable d'introduire dans le code des assurances une obligation de moyens à la charge des assureurs afin que ceux-ci possèdent une connaissance actualisée des coordonnées des souscripteurs ou adhérents de contrats d'assurance-vie, nécessaires par ailleurs pour l'envoi des relevés de situation annuels⁹⁹.

B - Une recherche des bénéficiaires insuffisante

1 - Les dispositions existantes

Avant 2005, les assureurs n'avaient aucune obligation explicite de rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, si ce n'est en vertu du principe d'exécution de bonne foi des contrats. Dans un but de protection du consommateur, la loi du 15 décembre 2005 a introduit l'obligation à la charge des assureurs, dès lors qu'ils sont informés du décès d'un assuré, de rechercher le bénéficiaire du contrat, et, si cette recherche aboutit, de l'aviser de la stipulation effectuée à son profit, à condition que les coordonnées du bénéficiaire soient portées au contrat¹⁰⁰.

⁹⁹ L'envoi de relevés de situation annuels est prévu par les articles L. 132-22 et A. 132-7 du code des assurances pour les contrats d'assurance-vie et de capitalisation supérieurs à 2 000 €. Les informations communiquées sont d'ordre financier (cf. *infra*).

¹⁰⁰ Articles L. 132-8 du code des assurances et L. 223-10 du code de la mutualité.

En raison de la pratique généralisée des clauses type¹⁰¹, qui ne sont pas nominatives, cette dernière condition s'avérait très restrictive.

La loi du 17 décembre 2007 a supprimé cette condition : lorsque l'assureur est informé du décès de l'assuré, il est tenu de rechercher et d'informer le bénéficiaire. Elle a ainsi renforcé la portée opérationnelle de l'obligation de recherche des bénéficiaires, qui n'est cependant qu'une obligation de moyens à la charge de l'organisme d'assurance et non d'une obligation de résultat.

Ces dispositions ont vocation à faire disparaître le phénomène des contrats non réclamés. En effet, l'assureur ayant désormais l'obligation de s'informer du décès de ses assurés puis de prévenir leurs bénéficiaires, les seuls contrats dont les prestations ne seraient pas versées devraient être en théorie ceux pour lesquels les bénéficiaires refusent le versement des prestations en raison, par exemple, du montant limité du capital.

2 - Les contrats dénoués par le décès de l'assuré

a) Des procédures de recherche des bénéficiaires adoptées tardivement

Les entreprises d'assurance se sont dotées de procédures de recherche de bénéficiaires tardivement. Parmi les neuf entreprises consultées par la Cour, l'adoption de telles procédures a eu lieu en :

- 2009 pour trois entreprises ;
- 2010 pour une entreprise, qui a ensuite opéré une refonte totale de ses procédures en 2012 à la suite d'un contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) ;
- 2011 pour une entreprise ;
- 2012 pour trois entreprises.

Une entreprise ne possédait, par ailleurs, pas encore de procédure de recherche de bénéficiaire au moment de l'enquête de la Cour. Celle-ci est en cours d'élaboration à la suite d'une mission de contrôle menée par l'Autorité de contrôle prudentiel.

Dans la mesure où les contrats collectifs de prévoyance prévoyant le versement d'un capital ou d'une rente en cas de décès de l'assuré ne

¹⁰¹ Les clauses type désignent les bénéficiaires de l'assuré par la formule suivante : « son conjoint, à défaut ses enfants nés ou à naître, vivants ou représentés, à défaut ses héritiers à parts égales ».

font quasi-systématiquement jamais l'objet d'une consultation du RNIPP par les assureurs en vue de l'identification des assurés décédés, aucune procédure de recherche des bénéficiaires n'est par conséquent prévue pour ces contrats, qui représentent pourtant des montants non négligeables.

Contrairement aux entreprises d'assurance, il apparaît que les institutions de prévoyance ne sont actuellement pas soumises à l'obligation de recherche des bénéficiaires pour les opérations collectives à adhésion obligatoire ou facultative, en application de l'article L. 932-23 du code de la sécurité sociale. Le maintien de cette spécificité n'est plus justifié en raison des nombreuses modifications de textes qui ont eu lieu depuis l'introduction de cet article et de l'asymétrie que ces dispositions créent avec les entreprises d'assurances qui commercialisent des contrats d'assurance-vie collectifs. Des discussions ont déjà lieu en ce sens dans le cadre de l'harmonisation des dispositions du code des assurances et du code de la sécurité sociale prévue par la loi Economie sociale et solidaire.

Il convient de rappeler que les articles L. 132-8 et L. 132-9-3 du code des assurances ne prévoient aucune distinction selon le type de contrat d'assurance-vie en matière d'obligation d'identification des assurés et de recherche des bénéficiaires, et qu'ils s'appliquent donc également aux contrats collectifs en cas de décès.

Il serait souhaitable de modifier l'article L. 932-23 du code de la sécurité sociale afin de rendre applicable l'obligation de recherche des bénéficiaires prévue à l'article L. 132-8 du code des assurances aux opérations collectives à adhésion obligatoire ou facultative réalisées par les institutions de prévoyance.

Exemple de bonne pratique en matière de recherche de bénéficiaires constatée au sein d'une entreprise d'assurance

1. Recherche encadrée par le réseau d'apporteurs : une fois le décès identifié, l'entreprise d'assurance fait appel au réseau de distribution (agences, banques, courtiers, etc...) pour rechercher, via un formulaire spécifique, les éventuels bénéficiaires connus de l'apporteur en raison de la relation de proximité que celui-ci entretient fréquemment avec l'entourage de l'assuré décédé. Ce dispositif est encadré : en l'absence de réponse du réseau au terme de 30 jours, une relance est effectuée pour réponse dans les 15 jours.

2. Recherches internes par l'entreprise d'assurance : au bout de 30 jours suivant l'identification du décès, l'entreprise d'assurance prend en charge de manière centralisée la recherche des bénéficiaires en exploitant les informations présentes dans les systèmes, sur internet et dans les dossiers physiques et en contactant la mairie de décès, le notaire ou le bénéficiaire si elle possède son adresse.

3. Recours à un prestataire externe : si les recherches internes n'aboutissent pas, l'entreprise d'assurance sollicite un prestataire externe (enquêteur privé ou société de généalogie) pour les dossiers dont le montant de capitaux est supérieur au coût estimé des recherches par ces prestataires.

4. Dispositif de contrôle : l'entreprise d'assurance met en place un dispositif de contrôle de la recherche des bénéficiaires à plusieurs niveaux :

- contrôle par sondage a posteriori de la participation effective de chaque apporteur à la recherche des bénéficiaires ;
- contrôle de la performance des équipes centralisées de traitement des décès (délais de traitement, contrôle des relances, proportion de recherches abandonnées, etc.) ;
- contrôle périodique dans le cadre du plan d'audit annuel.

b) Un recours inégal aux enquêteurs privés et aux sociétés de généalogie

Sur les neuf sociétés d'assurance interrogées, six ont recours aux services d'un prestataire externe spécialisé en recherche de bénéficiaires. Les sociétés procèdent par appel d'offres. En moyenne, les entreprises d'assurance interrogées ont davantage recours aux enquêteurs privés qu'aux sociétés de généalogie. Trois entreprises n'ont pas recours à de tels prestataires et se limitent à des recherches de bénéficiaires en interne.

Enquêteurs privés et cabinets de généalogistes

Les enquêteurs de droit privé appartiennent à une profession réglementée dont l'objet est de recueillir des informations ou renseignements destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts. Dans le cadre de la recherche de bénéficiaires en matière d'assurance-vie, les enquêteurs privés sont chargés de localiser un ou plusieurs bénéficiaires en vue d'une prise de contact par l'assureur lui-même. Dans cette situation, la recherche de bénéficiaire et le rassemblement des actes nécessaires au versement des prestations sont effectués de manière interne par l'assureur.

Les cabinets de généalogistes effectuent des recherches généalogiques soit pour une clientèle privée dans un cadre familial, soit à la demande d'un notaire ou de leur propre autorité pour rechercher les héritiers d'une succession. Dans le cadre de l'assurance-vie non réclamée, les cabinets de généalogistes sont mandatés par l'assureur pour retrouver l'ensemble des bénéficiaires d'un assuré décédé et calculer la quotité de chaque bénéficiaire. Ils engagent leur responsabilité sur le fait qu'aucun bénéficiaire n'a été oublié dans la recherche et leur assurance professionnelle prend en charge le paiement des prestations en cas de manifestation tardive d'un bénéficiaire qu'ils n'auraient pas identifié.

Toutes les entreprises d'assurances ayant recours à des prestataires externes définissent un seuil minimal de provision mathématique des contrats d'assurance en-deçà duquel le recours au prestataire est écarté. Ce seuil s'étendait de 500 à 20 000 €, en 2012.

Le taux de réussite des recherches de bénéficiaires menées par des prestataires externes s'élève, selon les assureurs, de 77 % à 95 % en moyenne tous prestataires confondus.

Les entreprises d'assurance n'ayant pas recours aux services de prestataires externes mettent en avant le coût représenté par ces services. La tarification des recherches est forfaitaire, au dossier pour les enquêteurs privés et en fonction d'une grille selon le degré de parenté pour les cabinets de généalogistes. Le coût moyen des recherches représente de 100 à 150 € par dossier pour les enquêteurs privés et de 5 à 15 % du capital versé pour les cabinets de généalogie.

Les demandes effectuées par les entreprises d'assurance auprès de prestataires externes concernaient de l'ordre de 200 dossiers en 2012 pour une entreprise représentant une faible part de marché (pour un coût de 100 475 €) et 17 000 dossiers pour une des plus importantes (pour un coût de 722 000 €). Un bilan effectué par une société d'assurance depuis le recours en septembre 2012 à des prestataires externes fait état d'un coût total de 3 984 € pour 51 dossiers envoyés aux prestataires représentant 2 M€ de prestations à verser.

Considérant que la procédure d'appel d'offre mise en œuvre par les entreprises d'assurance pour sélectionner des prestataires externes est peu adaptée à la dimension qualitative des travaux des généalogistes, la profession des généalogistes souhaiterait que soit mise en place une convention de partenariat avec les organismes représentatifs du secteur de l'assurance, sur le modèle de celle qui existe avec le notariat depuis 2008. Pour autant, contrairement à l'activité de recherche d'héritiers consacrée par la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions, il n'existe pas d'activité de recherche de bénéficiaires consacrée par la loi du 17 décembre 2007. La relation entre assureurs et cabinets de généalogie relève par conséquent davantage des pratiques de chaque assureur et des modalités de la recherche de bénéficiaires que d'un encadrement général.

Si le recours à des prestataires externes s'avère efficace en matière de recherche de bénéficiaires comme en témoignent des taux de réussite élevés, les entreprises d'assurance utilisent ces services de manière inégale bien que les coûts qu'ils représentent ne semblent pas disproportionnés par rapport aux capitaux qu'ils permettent de verser aux bénéficiaires.

c) Un traitement insuffisant du stock de contrats non réclamés

La consultation du RNIPP par les entreprises d'assurance à partir de 2009 a fait apparaître un stock de contrats d'assurance-vie non réclamés pour lesquels le décès de l'assuré était antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2007 instaurant une obligation d'identification des assurés décédés.

Si ce stock « historique » a été identifié précisément dans de rares entreprises, il n'a en revanche fait l'objet que d'une estimation très partielle dans la majorité des sociétés d'assurance en raison de l'introduction de critères restrictifs de consultation du RNIPP et de l'exclusion de certains portefeuilles de contrats. Pour ces sociétés, le traitement et la recherche des bénéficiaires de la majeure partie du stock « historique » de contrats non réclamés n'ont pas été entamés.

À la suite de l'identification du stock de contrats non réclamés, deux des plus grandes compagnies d'assurance du marché ont introduit des critères de sélection des contrats par montant de provision mathématique (1 000 ou 2 000 €) afin de déterminer les dossiers susceptibles de faire l'objet d'une recherche de bénéficiaires, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 132-8 du code des assurances. Pour l'une de ces compagnies, cela a conduit à exclure de la recherche des bénéficiaires 54 % des contrats du stock de contrats non réclamés. Pour l'autre, cela se traduit par une absence de recherche de bénéficiaire sur 48 % des contrats du stock de contrats non réclamés, représentant 3,6 % des capitaux de ce stock.

Concernant le stock de contrats non réclamés faisant l'objet d'une recherche des bénéficiaires, le traitement des dossiers n'est pas encore à ce jour finalisé. Le traitement des décès antérieurs à 2007 par une société d'assurance représentant une faible part de marché a abouti au règlement de 40 % des contrats du stock à la fin de l'année 2012. En juillet 2012, soit trois ans et demi après le début de traitement du stock, l'instruction des décès antérieurs à 2007 par l'une des compagnies les plus importantes du marché a conduit au versement de 38,5 % des capitaux figurant dans le stock de contrats non réclamés de plus de 2 000 €. À contrario, 74 % des contrats du stock total n'ont encore fait l'objet d'aucune recherche de bénéficiaires en juillet 2012, dont 31 contrats de plus de 250 000 € et 290 contrats entre 100 000 € et 250 000 €.

Tableau n° 12 : état du traitement, au 24 juillet 2012, par une grande compagnie, des décès antérieurs à 2007

en €	Nombre de contrats			Montant des capitaux		
	Stock initial	Dossiers traités et en cours	Dossiers non traités	Stock initial	Prestations versées	Estimation des capitaux non versés
Contrats de plus de 2 000 €	51 272	21 185	30 087	798 390 218	307 527 884	490 862 334
Contrats de moins de 2 000 €	48 346	4 471	43 875	30 041 919	4 603 749	25 438 170
TOTAL	99 618	25 656	73 962	828 432 137	312 131 633	516 300 504

Source : données transmises par une compagnie d'assurance

Les compagnies d'assurance font état de difficultés dans le traitement du stock historique de contrats non réclamés, ayant trait :

- à la date parfois très ancienne du décès de l'assuré, qui nécessite de procéder à une recherche de bénéficiaires au niveau de la deuxième ou de la troisième génération ;
- aux modalités de réponse variable des mairies suite à des demandes de communication d'actes de décès. Pour autant, une société d'assurance fait état d'un taux de réponse de 50 % environ avant relance ;
- aux modalités de réponses variables des notaires suite à des demandes de communication de dévolutions successorales en vue de rechercher les enfants ou héritiers de l'assuré décédé. Cependant, certaines compagnies mettent au contraire en avant l'amélioration de la qualité des relations avec les notaires suite à la loi du 17 décembre 2007 dans la mesure où celle-ci confère une légitimité renforcée aux assureurs pour demander communication de documents aux notaires dans le cadre de la recherche de bénéficiaires ;
- à la lourdeur des procédures fiscales préalables au versement des prestations aux bénéficiaires. En effet, en raison des formalités à accomplir auprès de l'administration fiscale pour obtenir le versement des prestations¹⁰², certains bénéficiaires de petits montants de capitaux préfèrent renoncer au bénéfice de ces prestations, générant ainsi des contrats non réclamés ;

¹⁰² Notamment les formalités liées à l'imprimé 2738 constatant l'acquiescement ou la non exigibilité des droits de succession dès lors que l'assuré a versé des primes avant son décès et après ses 70 ans.

- au manque de moyens humains dans les sociétés d'assurance pour permettre le traitement des décès antérieurs à 2007. En raison de la complexité des recherches, plusieurs assureurs ont opté pour la mise en place d'une « task-force » ponctuelle chargée du traitement de ces dossiers.

Pour autant, les recherches de bénéficiaires par les sociétés d'assurance apparaissent efficaces lorsqu'elles sont mises en œuvre. Par exemple, dans une petite entreprise d'assurance, où la recherche des bénéficiaires correspond à une conception extensive de l'obligation de moyens à la charge des assureurs, l'état du traitement, au 31 janvier 2013, des décès identifiés avant mars 2012 fait apparaître une proportion d'abandon des recherches de bénéficiaires pour cause d'insuccès très faible (4 % des contrats), représentant une part négligeable des capitaux.

Tableau n° 13 : état du traitement, au 31 janvier 2013, par une petite entreprise d'assurance des décès identifiés avant mars 2012

Statut du dossier	Nombre de contrats	Capitaux
Bénéficiaires retrouvés	46 %	43 %
Dossier traité sans besoin de recherche des bénéficiaires (<i>homonymie/ mise à jour du contrat réalisée au profit du conjoint co-assuré survivant</i>)	41 %	45 %
Recherche des bénéficiaires en cours	9 %	12 %
Recherche des bénéficiaires abandonnée	4 %	0 %
TOTAL	100 %	100 %

Source : données transmises par une entreprise d'assurance

Si des difficultés sont rencontrées par les compagnies d'assurance dans le traitement du stock historique de contrats d'assurance-vie pour lesquels le décès de l'assuré est antérieur à 2007, la mise en œuvre de diligences adaptées permet de retrouver la majeure partie des bénéficiaires d'un contrat non réclamé.

Pour autant, certains assureurs excluent de la recherche de bénéficiaires un grand nombre de contrats de faible montant, en contradiction avec l'article L. 132-8 du code des assurances qui ne prévoit pas de critères de sélection des contrats. Pour les sociétés ayant entrepris un traitement du stock de contrats non réclamés, l'instruction des dossiers est à ce jour loin d'être finalisée.

Il convient de rappeler la nécessité d'appliquer intégralement et systématiquement les dispositions législatives en vigueur qui prévoient une obligation de recherche des bénéficiaires à la charge de l'assureur sans aucune distinction selon l'âge des assurés ou le montant des contrats d'assurance-vie. Dans la mesure où il s'agit d'une obligation de moyens,

les assureurs doivent mettre en place les moyens nécessaires pour traiter dans des délais raisonnables le stock historique de contrats non réclamés, mis en évidence à la suite de la consultation du RNIPP.

d) Un suivi défaillant du flux de traitement des décès identifiés

Pour les décès intervenus et identifiés après l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2007, le suivi de l'évolution des dossiers en attente d'affectation de bénéficiaires et des relances en vue de leur traitement par les sociétés d'assurance est défaillant et ne permet d'évaluer ni le degré de mise en œuvre de l'obligation de moyens à la charge des assureurs ni l'efficacité des recherches de bénéficiaires.

Seules trois entreprises sur les neuf interrogées ont été à même de fournir des données chiffrées relatives au traitement du flux des décès identifiés. Pour la première d'entre elles, sur les décès identifiés en 2011 grâce à la consultation du RNIPP, 26 % des contrats ont fait l'objet d'un règlement un an après, soit fin 2012. La deuxième estime que le taux de réussite global des recherches internes et externes de bénéficiaires est de 41 %. Pour une autre société d'assurance, les résultats des recherches de bénéficiaires en mars 2013 sur les décès identifiés en 2012 grâce au RNIPP sont les suivants.

Tableau n° 14 : Résultats des recherches de bénéficiaires par une société d'assurance, en mars 2013 sur les décès identifiés en 2012 grâce au RNIPP

	<i>Nombre de contrats</i>	<i>Capitaux</i>
<i>Dossiers réglés suite aux recherches réalisées par l'assureur</i>	21 %	29 %
<i>Dossiers réglés suite aux recherches réalisées par un prestataire externe</i>	1 %	0,4 %
<i>Bénéficiaires identifiés, récupération des justificatifs nécessaires au règlement en cours</i>	9 %	5 %
<i>Recherche abandonnée, bénéficiaires non retrouvés</i>	9 %	3 %
<i>Recherche des bénéficiaires en cours</i>	61 %	63 %

Source : données transmises par une société d'assurance

En comparaison, pour les décès portés à la connaissance de l'assureur par d'autres moyens que la consultation du RNIPP (famille ou notaire), la proportion de contrats d'assurance-vie dont les prestations sont versées moins d'un an après le décès de l'assuré ou le terme du contrat s'élevait à 94 % chez les assureurs disposant de telles données.

Le versement des prestations d'assurance apparaît plus rapide lorsque le décès est déclaré à l'assureur par l'entourage ou le notaire, plutôt qu'à l'issue d'une recherche de bénéficiaires par l'assureur, à la suite de l'identification des décès grâce à la consultation du RNIPP.

Les défaillances dans le traitement du flux des décès peuvent à terme aboutir à la reconstitution d'un stock de contrats dont le décès a été identifié mais pour lesquels aucune recherche de bénéficiaire n'a été entamée. Ce phénomène a été constaté chez l'une des compagnies d'assurance interrogée. Entre 2008 et la fin du premier trimestre 2010, s'est reconstitué un stock représentant 44 % du nombre de contrats et 92 % des capitaux du stock historique de contrats pour lesquels le décès de l'assuré était antérieur à 2007.

Plusieurs raisons peuvent expliquer les défaillances constatées dans le traitement du flux des décès :

- des procédures de recherche des bénéficiaires inadaptées ou inexistantes qui conduisent à faire peser l'intégralité des recherches sur les réseaux de distribution des assureurs, sans pilotage ni contrôle de ces derniers. Pour autant, l'obligation de moyen en matière de recherche de bénéficiaires introduite par la loi pèse sur l'assureur et non sur le distributeur ;
- un dimensionnement insuffisant des moyens humains dans les équipes de recherche de bénéficiaires centralisées au niveau des assureurs, qui ne permet pas de traiter le flux régulier des dossiers. À titre d'exemple, il a été constaté que l'équipe de consultation du RNIPP et de recherche des bénéficiaires identifiés par ce biais est constituée de deux personnes dans une société d'assurance de taille moyenne.

Dans la mesure où le suivi par les sociétés d'assurance du traitement du flux des décès identifiés est insuffisant, il est difficile d'estimer les modalités de mise en œuvre par l'ensemble des assureurs de l'obligation de moyens qui leur incombe en matière de recherche des bénéficiaires.

Pour les entreprises disposant d'un suivi du traitement des décès, l'efficacité des recherches de bénéficiaires apparaît inégale et témoigne de l'hétérogénéité des moyens mis en œuvre par les assureurs pour retrouver les bénéficiaires de contrats non réclamés. De plus, des défaillances identifiées dans le traitement du flux des décès ont pu conduire à la reconstitution d'un stock de contrats non réclamés.

Il convient de rappeler l'obligation pour les assureurs de mettre en place les moyens nécessaires pour traiter dans des délais raisonnables le

flux de contrats dénoués par le décès de l'assuré afin d'éviter la reconstitution d'un stock de contrats non réclamés.

e) L'obligation d'information annuelle en cours de contrat

Le développement du phénomène des contrats non réclamés étant lié à la distension éventuelle des liens entre l'assureur et l'assuré, la loi du 1^{er} août 2003 a introduit des dispositions visant à une communication plus fréquente entre assureurs et assurés.

Le relevé de situation annuel

Les articles L. 132-22 et A. 132-7 du code des assurances prévoient une information annuelle obligatoire du contractant par l'entreprise d'assurance ou de capitalisation. L'information est d'ordre financier et a trait aux montants des capitaux garantis, des valeurs de rachat, de transfert, de réduction et de prime du contrat.

Cette obligation s'applique à tous les contrats d'assurance-vie, qu'ils soient individuels ou collectifs, et aux contrats de capitalisation, à condition que la provision mathématique du contrat soit supérieure à un certain montant (2 000 € actuellement).

Pour les contrats dont la provision mathématique est inférieure à 2000 € ou pour les bons de capitalisation au porteur, l'information n'intervient pas de manière automatique annuellement mais seulement sur demande du contractant. L'obligation légale cesse lorsque le contrat n'est plus en cours c'est-à-dire, dans les faits à la connaissance du décès ou au terme du contrat.

Au-delà du renforcement des liens entre l'assureur et l'assuré, ces dispositions permettent aux assureurs de détecter, en cas de retour de courrier, des assurés susceptibles d'être décédés. Elles favorisent aussi indirectement la réclamation des contrats par les bénéficiaires dans la mesure où ceux-ci peuvent ainsi retrouver trace dans les archives de l'assuré décédé de l'existence d'un contrat.

Afin de prévenir la constitution d'un stock de contrats de faible montant non réclamés et de faciliter les recherches de bénéficiaires, la Cour recommande de généraliser l'obligation d'information annuelle du contractant par l'assureur prévue par les articles L. 132-22 et A. 132-7 du code des assurances à tous les contrats, y compris les contrats dont la provision mathématique est inférieure à 2 000 €.

3 - Les contrats d'assurance-vie individuels à terme fixe

a) *Un stock de contrats non réclamés*

Les investigations menées dans les sociétés d'assurances témoignent de l'existence de contrats d'assurance-vie à terme non réclamés, c'est-à-dire arrivés à échéance mais qui n'ont pas fait l'objet d'un règlement. Cette situation est d'autant plus pénalisante pour les bénéficiaires que le capital ne se revalorise parfois pas.

Avec toutes les limites liées aux faiblesses méthodologiques mentionnées, l'enquête sur les contrats non réclamés conduite par la FFSA et le GEMA estime qu'il existe en 2011 593 M€ de capitaux dus au titre de contrats d'assurance-vie à terme fixe pour lesquels les prestations n'ont pas été versées deux ans après l'échéance¹⁰³.

Les différentes formes de contrats d'assurance-vie à terme

L'assurance en cas de vie : l'assureur est tenu de verser un capital ou une rente à condition que l'assuré soit encore en vie à un âge ou à une date déterminée. La plupart des contrats en cas de vie sont assortis d'une contre-assurance en cas de décès obligeant l'assureur à verser aux bénéficiaires désignés le montant des primes versées par l'assuré en cas de prédécès de ce dernier.

L'assurance mixte à terme fixe : l'assureur est tenu de verser un capital ou une rente à une date déterminée. Le versement a lieu au profit de l'assuré ou, en cas de décès de celui-ci, à l'échéance du contrat, à celui du bénéficiaire désigné.

L'assurance mixte « dotale » : à l'échéance du contrat, l'assureur est tenu, que l'assuré soit ou non vivant, de verser un capital ou une rente au bénéficiaire dans l'hypothèse où celui-ci est toujours en vie. À défaut et sauf souscription d'une contre-assurance, l'assureur est déchargé de toute obligation.

b) *Des procédures de recherche des bénéficiaires inexistantes ou mal appliquées*

Les investigations menées par la Cour auprès des sociétés d'assurance ont mis en évidence une absence de procédures de recherche de bénéficiaires concernant les contrats échus dans plusieurs sociétés d'assurance.

¹⁰³ Voir annexe.

Exemple de bonne pratique en matière de traitement des contrats à terme constatée au sein d'une entreprise d'assurance

1. Avant et à l'échéance du contrat, l'assureur informe par courrier l'assuré ou le bénéficiaire de la disponibilité des fonds.
2. À défaut de réponse de l'assuré ou du bénéficiaire, un mois après l'échéance, l'assureur demande à l'apporteur d'intervenir directement auprès de son client pour mettre en œuvre la procédure de règlement.
3. Pour identifier les décès d'assurés ou de bénéficiaires de contrats échus non réglés, l'assureur consulte le RNIPP pour l'ensemble de son portefeuille de contrats à terme.
4. En cas de décès de l'assuré ou du bénéficiaire, une recherche de bénéficiaires est déclenchée.

Sur les neuf entreprises d'assurance interrogées, deux indiquent qu'aucune information particulière n'est envoyée à l'assuré pour le prévenir de l'arrivée à échéance du contrat. Pour les sociétés prévoyant une telle information, aucune relance n'est parfois prévue en cas d'absence de réponse du bénéficiaire.

Pour une entreprise de taille importante, bien qu'elle ait indiqué informer les assurés avant l'échéance du contrat, il a été constaté que seuls 61 % du nombre total de contrats échus ont donné lieu effectivement à une information sur le fait que le contrat est arrivé à échéance au titre de l'année 2011.

À la suite des contrôles menés par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), les entreprises concernées ont généralement adopté courant 2012 de nouvelles procédures de recherche de bénéficiaires. Un suivi systématique du traitement et de l'évolution du nombre de contrats échus et non réglés n'est pas encore mis en œuvre dans toutes les entreprises.

c) Une nécessaire clarification des dispositions législatives s'appliquant aux contrats échus

Si les entreprises d'assurance mettent en place une recherche des bénéficiaires des contrats échus à la suite des contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel, certaines considèrent, d'une part que les articles L. 132-8 et L. 132-9-3 du code des assurances relatifs à l'identification des assurés décédés et à la recherche des bénéficiaires ne s'appliquent pas aux contrats échus, et d'autre part, qu'il n'existe aucune obligation légale d'informer l'assuré ou le bénéficiaire de l'échéance du contrat.

Afin de clarifier les modalités de traitement des contrats à terme fixe non réclamés dans le sens d'un rapprochement avec le dispositif applicable aux capitaux décès, la Cour recommande :

- de rappeler dans le cadre d'une recommandation de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) que les articles L. 132-8 et L. 132-9-3 du code des assurances ne prévoient aucune distinction selon le type de contrat d'assurance-vie en matière d'obligation d'identification des assurés et de recherche des bénéficiaires ;
- de compléter les dispositions du code des assurances relatives aux contrats d'assurance-vie non réclamés afin d'introduire une obligation à la charge de l'assureur d'informer l'assuré ou le bénéficiaire d'un contrat à terme fixe de l'arrivée à échéance de ce contrat avant la date d'échéance ;
- de compléter les dispositions du code des assurances en prolongeant l'obligation d'information annuelle du contractant jusqu'au règlement des prestations pour les contrats d'assurance-vie qui comportent un terme. Il serait par ailleurs souhaitable que les relevés de situation annuels adressés postérieurement au terme du contrat précisent la date à laquelle le capital aura cessé de se revaloriser.

4 - Les contrats de capitalisation : une information des souscripteurs à renforcer

Les contrats de capitalisation, appelés également bons de capitalisation, ne sont pas des contrats d'assurance-vie mais des produits d'épargne présentant la particularité de pouvoir être souscrits sous forme nominative ou anonyme et au porteur. Il s'agit de contrats comportant un terme fixé à la souscription ou prorogé. À la différence de l'assurance-vie, les contrats de capitalisation ne comprennent pas de clause bénéficiaire. En cas de décès du souscripteur, les capitaux du contrat sont reversés à ses ayants droit au titre de la succession. Pour toutes ces raisons, la loi du 17 décembre 2007 relative à l'identification des assurés décédés et à la recherche des bénéficiaires ne s'applique pas aux contrats de capitalisation.

Les investigations menées dans les sociétés d'assurances témoignent cependant de l'existence de contrats de capitalisation non réclamés, c'est-à-dire arrivés à échéance mais pour lesquels les capitaux n'ont pas été réglés.

Avec toutes les limites liées aux faiblesses méthodologiques mentionnées, l'enquête sur les contrats non réclamés conduite par la FFSA et le GEMA estime qu'il existe en 2011 397 M€ de capitaux dus au titre de contrats de capitalisation pour lesquels le capital n'a pas été demandé dix ans après l'échéance¹⁰⁴.

Les procédures d'information du souscripteur concernant l'arrivée à échéance du contrat sont identiques à celles mises en œuvre par les assureurs pour les contrats d'assurance-vie échus. Elles présentent par conséquent des défaillances analogues.

Afin de favoriser la réclamation des contrats de capitalisation nominatifs à l'arrivée à échéance, la Cour recommande, comme pour les contrats d'assurance-vie à terme :

- de compléter les dispositions du code des assurances relatives aux contrats non réclamés afin d'introduire une obligation à la charge de l'assureur d'informer le souscripteur d'un contrat de capitalisation de l'arrivée à échéance de ce contrat avant la date d'échéance ;
- de compléter les dispositions du code des assurances en prolongeant l'obligation d'information annuelle du contractant jusqu'au règlement des prestations pour les contrats de capitalisation. Il serait par ailleurs souhaitable que les relevés de situation annuels adressés postérieurement au terme du contrat précisent la date à laquelle le capital aura cessé de se revaloriser.

5 - Les clauses bénéficiaires

a) La réforme de l'acceptation bénéficiaire

L'apparition du phénomène des contrats non réclamés résulte en partie de l'ignorance par le bénéficiaire de l'existence d'un contrat d'assurance-vie ou d'une stipulation effectuée à son bénéfice.

La stipulation pour autrui, telle qu'elle résulte de l'article 1121 du code civil, prévoit notamment que « *celui qui a fait cette stipulation ne peut plus la révoquer, si le tiers a déclaré vouloir en profiter* ». L'acceptation de la stipulation par le bénéficiaire emporte deux conséquences :

¹⁰⁴ Voir annexe.

- l'assuré ne peut plus changer de bénéficiaire car la désignation était irrévocable ;
- le rachat de tout ou partie du contrat par l'assuré est subordonné à l'accord du bénéficiaire.

Les effets de l'acceptation avaient été alourdis par l'interprétation jurisprudentielle qui avait forgé un régime juridique de l'acceptation favorable au bénéficiaire, puisqu'elle donnait force aux acceptations tacites, résultant d'actes émanant du bénéficiaire, et parfois méconnus de l'assuré (comme le fait, pour le bénéficiaire, de prendre contact avec l'assureur pour donner ses coordonnées).

Au vu de ces effets, le devoir de conseil amenait donc les organismes d'assurance à inciter les assurés à conserver la clause bénéficiaire confidentielle, pour éviter toute acceptation à leur insu.

Dans ces conditions, seule la découverte des documents relatifs à un contrat d'assurance-vie après le décès de l'assuré permettait au bénéficiaire de prendre connaissance de l'existence d'une stipulation à son profit.

Dans le but de favoriser l'information du bénéficiaire par le souscripteur, la loi du 17 décembre 2007 a modifié les conditions de l'acceptation de la clause bénéficiaire avant le décès de l'assuré afin de lui faire perdre son caractère unilatéral. L'article L. 132-9 du code des assurances et l'article L. 223-11 du code de la mutualité prévoient désormais que, tant que le stipulant est en vie, l'acceptation est faite par un avenant signé de l'organisme d'assurance, du stipulant et du bénéficiaire. Elle peut également être faite par un acte authentique ou sous seing privé, signé du stipulant et du bénéficiaire, et n'a alors d'effet à l'égard de l'organisme d'assurance que lorsqu'elle lui est notifiée par écrit.

Ainsi n'est-il plus possible que le bénéficiaire accepte la stipulation à son profit à l'insu de l'assuré ou contre son consentement. Pour autant, l'acceptation demeure toujours irrévocable une fois effectuée. Tant que l'assuré ne souhaite pas concourir à l'acceptation du contrat avec le bénéficiaire, il garde sa faculté de rachat des sommes placées sur le contrat d'assurance-vie mais également de changement éventuel de bénéficiaire. Si, au contraire, l'assuré signe l'avenant au contrat valant acceptation par le bénéficiaire, il ne peut plus disposer de ces sommes qu'avec le consentement du bénéficiaire.

De ce fait, le souscripteur du contrat d'assurance-vie est incité à informer ses bénéficiaires de l'existence d'une stipulation à leur bénéfice afin que le contrat ne tombe pas en déshérence, tout en n'encourant plus

aucun risque que l'acceptation par les bénéficiaires empêche le rachat du contrat à tout moment.

b) Les dispositions en matière d'information du souscripteur

Afin de mieux informer les souscripteurs sur les conséquences de la conclusion d'un contrat d'assurance-vie notamment en matière de désignation d'un bénéficiaire, la loi du 15 décembre 2005 a renforcé l'obligation d'information du souscripteur avant la conclusion du contrat.

En vertu de l'article L. 132-5-2 du code des assurances et de l'article L. 223-8 du code de la mutualité, l'assureur est tenu de fournir une note d'information ou, dans certaines conditions, un encadré figurant en début de contrat mentionnant, entre autres, les modalités de désignation des bénéficiaires. Ces éléments contribuent à éclairer le souscripteur sur la portée de ses choix, à le sensibiliser à la spécificité de l'assurance-vie par rapport à un produit d'épargne, et à lui permettre tout au long de la durée du contrat d'effectuer d'éventuels changements de bénéficiaires conformément à ses souhaits.

L'article L. 132-9-1 du code des assurances et l'article L. 223-10-1 du code de la mutualité, introduits également par la loi du 15 décembre 2005, renforcent la portée de cette obligation en prévoyant que le contrat d'assurance-vie comporte une information sur les conséquences de la désignation des bénéficiaires et sur les modalités de cette désignation. Il précise notamment que la désignation des bénéficiaires peut s'effectuer par voie testamentaire ou notariale.

c) Une amélioration de la rédaction des clauses bénéficiaires

En vue de prévenir les difficultés dans l'identification des bénéficiaires après le décès de l'assuré, les assureurs ont mis en place des mesures visant à améliorer la qualité des clauses bénéficiaires dans les contrats d'assurance-vie.

La plupart des assureurs ont développé des outils d'aide à la saisie des clauses bénéficiaires et ont adopté des mesures visant à encadrer et contrôler leur rédaction. Malgré tout, les contrôles internes entourant la rédaction des clauses nominatives ne permettent pas toujours d'assurer la présence d'éléments importants d'identification du bénéficiaire, susceptibles de faciliter les recherches ultérieures.

Exemple de bonne pratique en matière de rédaction de clause bénéficiaire constatée au sein d'une entreprise d'assurance

1. Sensibilisation du souscripteur : le souscripteur est sensibilisé à l'importance de la rédaction de la clause bénéficiaire par l'apporteur dans le cadre du devoir de conseil mis en œuvre par celui-ci.

2. Encadrement de la saisie : à la saisie de la clause, plusieurs clauses type sont proposées par défaut à l'apporteur. En cas de clause nominative, les textes des clauses imposent notamment la saisie du nom patronymique, prénom, date de naissance et lieu de naissance du ou des bénéficiaires nominatifs.

3. Contrôle de second niveau : en cas de clause libre, la clause est systématiquement revue par l'assureur qui vérifie la conformité de la clause et la présence du nom patronymique, prénom, date de naissance et lieu de naissance du ou des bénéficiaires nominatifs. Lorsque la clause est incomplète ou peut présenter un risque d'interprétation de la volonté du souscripteur, une proposition de reformulation ou des demandes de précisions sont adressées au souscripteur.

d) Une sensibilisation effective à la qualité des clauses bénéficiaires

Du côté des souscripteurs, certains assureurs ont prévu un encart spécifique dans les relevés d'information annuels visant à souligner la nécessité de vérifier régulièrement l'adéquation de la clause bénéficiaire avec les besoins du client, ainsi que la qualité de la rédaction de la clause. D'autres en revanche ne mènent pas d'action particulière de sensibilisation envers les souscripteurs.

Du côté des réseaux de distribution, la plupart des entreprises d'assurance ont mis en place un ensemble d'outils (mémentos, circulaires, documentations techniques, etc.) à destination des réseaux d'apporteurs visant à accompagner la rédaction des clauses bénéficiaires. Ceux-ci s'accompagnent de mesures de sensibilisation à la qualité de la rédaction des clauses bénéficiaires dans le cadre d'actions de formation.

Si les entreprises d'assurance déclarent rappeler aux apporteurs la nécessité de procéder régulièrement à une revue de la clause bénéficiaire avec les clients, les instructions en ce sens sont parfois vagues ou même inexistantes, notamment à l'égard des réseaux de courtiers.

En raison de la lourdeur d'une telle démarche, aucune société d'assurance n'a en revanche mis en place de balayage systématique des clauses bénéficiaires existantes afin d'identifier les clauses qui pourraient se révéler potentiellement problématiques lors de la recherche des bénéficiaires après le décès de l'assuré.

De réelles améliorations en matière de rédaction des clauses bénéficiaires et de sensibilisation à la fois des apporteurs et des souscripteurs à la qualité de cette rédaction ont été observées. Ces pratiques sont de nature à faciliter *in fine* la recherche des bénéficiaires et à prévenir l'apparition de contrats non réclamés au moment du décès de l'assuré.

C - Une revalorisation hétérogène du capital garanti post mortem

1 - Les dispositions existantes

La loi du 17 décembre 2007¹⁰⁵ a prévu que les contrats d'assurance comportant des valeurs de rachat précisent les conditions dans lesquelles, en cas de décès, la revalorisation du capital garanti intervient à compter au plus tard du premier anniversaire du décès de l'assuré jusqu'à la réception des pièces nécessaires au paiement¹⁰⁶. La revalorisation vise à inciter l'assureur à rechercher les bénéficiaires durant la période de carence d'un an. Elle ne s'applique qu'aux supports en euros et non aux supports en unités de compte¹⁰⁷.

Pour garantir que l'assureur verse rapidement le capital une fois le bénéficiaire identifié, la loi du 17 décembre 2007 a également prévu, à l'article L. 132-23-1 du code des assurances et à l'article L. 223-22-1 du code de la mutualité, que l'assureur dispose d'un mois à compter de la réception des pièces nécessaires au paiement pour verser le capital ou la rente garantis au bénéficiaire. Au-delà de ce délai, le capital produit de

¹⁰⁵ Article L. 132-5 du code des assurances.

¹⁰⁶ De telles dispositions n'existent pas dans le code de la mutualité car les contrats d'assurance-vie gérés par les mutuelles ne comportent généralement pas de valeur de rachat. En vertu des articles L. 132-23 du code des assurances et L. 223-22 du code de la mutualité, « *les assurances temporaires en cas de décès ainsi que les rentes viagères immédiates ou en cours de service ne peuvent comporter ni réduction ni rachat. Les assurances de capitaux de survie et de rente de survie, les assurances en cas de vie sans contre-assurance et les rentes viagères différées sans contre-assurance ne peuvent comporter de rachat. Les contrats collectifs souscrits à l'occasion d'opérations collectives en cas de vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle ne comportent pas de possibilité de rachat.* » Toutefois, ces derniers contrats collectifs peuvent prévoir une possibilité de rachat dans certaines circonstances.

¹⁰⁷ Réponse ministérielle à la question n° 05091, publiée au Journal officiel du Sénat du 21 mai 2009.

plein droit des intérêts au taux légal majoré de moitié durant deux mois puis au double du taux légal.

2 - Une revalorisation hétérogène, parfois peu protectrice pour les clients

L'ensemble des sociétés d'assurance consultées par la Cour ont modifié leurs contrats à la suite de la loi du 17 décembre 2007 pour inclure une clause de revalorisation *post mortem*. De plus, un examen mené par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) sur 61 contrats d'assurance vie émanant de 40 entreprises d'assurance a permis de constater que l'ensemble des contrats avait bien intégré une clause de revalorisation *post mortem*.

Pour autant, certains contrats ne respectent pas strictement les dispositions de l'article L. 132-5 du code des assurances. Huit contrats sur les 61 examinés par l'Autorité de contrôle prudentiel possédaient une clause prévoyant une absence de revalorisation après le décès de l'assuré ou bien précisaient que la revalorisation s'interrompait à la notification du décès¹⁰⁸.

Par ailleurs, de nombreuses clauses apparaissent discutables en matière de protection de la clientèle. Il s'agit notamment de clauses prévoyant que le taux de revalorisation est fixé discrétionnairement par l'assureur chaque année sans plus de détails sur le taux ou la méthodologie retenue, de clauses difficilement compréhensibles par les clients, ou bien de clauses retenant des modalités de revalorisation complexes et, *in fine*, peu favorables aux clients.

Les modalités de la revalorisation *post mortem* sont en effet très hétérogènes selon les sociétés d'assurance. Une grande partie des assureurs appliquent le délai de carence d'un an après le décès de l'assuré avant de revaloriser le capital garanti. Plusieurs compagnies d'assurance appliquent un taux de revalorisation fondé sur la moyenne mensuelle des taux EONIA¹⁰⁹, diminué ou non d'un pourcentage de point. D'autres sociétés revalorisent sur la base de 60 % du taux moyen des emprunts de l'État français.

¹⁰⁸ Exemples de clauses de ce type : « Il est précisé qu'il ne sera versé aucune revalorisation de cette valeur de rachat », « Il n'est pas appliqué de revalorisation entre la date de déclaration et la réception des pièces justificatives ».

¹⁰⁹ Euro OverNight Interest Average : taux représentatif du marché monétaire au jour le jour.

Certaines clauses prévoient que la revalorisation ne peut pas être inférieure à un taux plancher, fixé à un niveau assez faible (0,50 %), ou bien ne peut pas être supérieure à un taux plafond, par exemple le taux global de revalorisation des contrats non dénoués. En cas de présence d'un taux égal à zéro, certains contrats indiquent que le taux est fixé de manière discrétionnaire par l'assureur.

La moitié des compagnies d'assurance interrogées appliquent durant la période *post mortem* une revalorisation dans les mêmes conditions que celles applicables avant le décès de l'assuré. Dans ce cas, les contrats ne prévoient généralement pas de délai de carence d'un an.

Une gamme de contrats d'une société interrogée ne précise pas le taux de revalorisation attribué, mais indique qu'il sera déterminé chaque année de manière discrétionnaire par l'assureur.

L'intégralité des sociétés d'assurance interrogées n'appliquent pas de frais de gestion durant la période de revalorisation *post mortem*, à l'exception généralement de celles dont les contrats prévoient que la revalorisation s'effectue dans les mêmes conditions qu'avant le décès de l'assuré. Dans ce cas, les frais de gestion sont identiques à la période *ante mortem*. Pour autant, ils ne figurent pas toujours dans l'encadré du contrat devant mentionner les frais associés au contrat.

La profession met en avant le caractère inéquitable de la revalorisation *post mortem* dans la mesure où elle contribue à réduire la participation aux bénéfices des contrats non dénoués appartenant aux assurés vivants et à attribuer une prime implicite aux bénéficiaires qui ne sont pas venus d'eux-mêmes réclamer les prestations auprès des assureurs.

Face à l'hétérogénéité des pratiques, l'introduction dans la loi d'un encadrement des modalités de revalorisation *post mortem* des sommes investies en fonds euros serait toutefois de nature à mieux protéger les intérêts des bénéficiaires de contrats non réclamés et à unifier les incitations en faveur des assureurs en matière de recherche de bénéficiaires. **La Cour recommande que la revalorisation du capital garanti *post mortem* s'effectue dans les mêmes conditions que celles prévues au contrat avant le décès de l'assuré, à la fois concernant la revalorisation et les frais de gestion.**

3 - Des défaillances constatées dans la revalorisation effective des contrats

Si les contrats d'assurance prévoient des clauses de revalorisation *post mortem*, la mise en œuvre de ces clauses par les assureurs peut

s'avérer défailante. L'une des compagnies les plus importantes du marché n'a par exemple pas prévu de dispositif de revalorisation automatique des contrats, celle-ci n'étant effectuée que sur demande ou réclamation du bénéficiaire, contrairement aux dispositions de l'article L. 132-5 du code des assurances.

D - L'existence de contrats collectifs de retraite non réclamés

Les investigations menées dans les sociétés d'assurances témoignent de l'existence de contrats non réclamés, c'est-à-dire dont les adhérents ont atteint l'âge de départ théorique à la retraite et n'ont pas réclamé les versements des prestations.

Avec toutes les limites liées aux faiblesses méthodologiques mentionnées *supra*, l'enquête sur les contrats non réclamés conduite par la FFSA et le GEMA estime qu'il existe en 2011 441 M€ de capitaux dus au titre de contrats de retraite (articles 82 et 83) pour lesquels le capital n'a pas été demandé alors que l'assuré est âgé de plus de 67 ans¹¹⁰.

Les principaux contrats collectifs de retraite dans le cadre de l'assurance-vie

Le contrat de retraite à prestations définies (article 39 du code des impôts) : l'entreprise détermine à l'avance les prestations de retraite qu'elle souhaite assurer au profit d'une catégorie ou de l'ensemble des salariés qui achèvent leur carrière dans l'entreprise. La sortie du contrat se fait uniquement sous forme de rente viagère au moment de la mise en place de la retraite au titre des régimes obligatoires. En cas de décès ou de départ de l'entreprise avant la retraite, le salarié ne bénéficie d'aucun droit.

Les indemnités de fin de carrière (IFC) : calculé en fonction de la rémunération et de l'ancienneté de chaque salarié, le montant de l'indemnité répond à des exigences légales et conventionnelles. L'engagement de l'employeur porte sur le versement d'une prestation au moment du départ à la retraite de ses salariés. L'alimentation du contrat est effectuée exclusivement par l'entreprise. Les indemnités sont versées à l'occasion du départ en retraite d'un salarié.

¹¹⁰ Voir annexe.

Le contrat de retraite à cotisations définies (article 83 du code des impôts), à adhésion obligatoire : les comptes individuels des salariés sont alimentés par des cotisations obligatoires versées par l'entreprise. Celle-ci peut prendre en charge l'intégralité des cotisations ou y associer partiellement les salariés. Pour les salariés, la sortie se fait uniquement au moment du départ à la retraite sous forme de rente viagère. Les droits sont acquis définitivement, même en cas de départ de l'entreprise. En cas de décès avant la retraite, l'épargne constituée est versée sous forme de capital aux bénéficiaires du salarié. En cas de décès après la retraite, la rente peut être versée partiellement ou en totalité au conjoint.

Le contrat de retraite à cotisations définies (article 82 du code des impôts), à adhésion facultative : l'alimentation du contrat est effectuée uniquement par l'employeur. La sortie correspond au départ en retraite du salarié et peut s'effectuer soit en capital soit en rente viagère. La sortie peut se faire en capital en cas de décès de l'assuré avant le départ en retraite.

Sur les six entreprises d'assurances, consultées par la Cour, disposant de données sur les contrats de retraite non réclamés, le nombre d'adhérents de plus de 70 ans n'ayant pas sollicité la liquidation de leurs droits s'élevait à 65 619. Pour trois d'entre elles disposant de ces données et représentant 34,3 % du marché, le montant des provisions mathématiques correspondantes représentait 38 M€.

L'apparition de contrats de retraite non réclamés résulte de deux phénomènes :

- une absence de réclamation volontaire de la part des adhérents pour des raisons fiscales ;
- des défaillances dans l'information des adhérents par les sociétés d'assurance.

L'article L. 132-22 du code des assurances prévoit une obligation d'information annuelle des assurés pour les contrats de plus de 2 000 €. Pour les contrats liés à la cessation de l'activité professionnelle, l'entreprise d'assurance fournit dans le relevé annuel une estimation du montant de la rente viagère qui serait versée à l'assuré à partir de ses droits personnels, selon que celui-ci n'a pas atteint ou a dépassé l'âge de départ à la retraite¹¹¹.

¹¹¹ L'article A. 132-7 du code des assurances précise les modalités de cette information en fonction de l'âge de l'assuré.

**Exemple de bonne pratique en matière d'information des assurés
constatée au sein d'une entreprise d'assurance**

1. Envoi d'un courrier aux bénéficiaires de contrats collectifs avant l'âge théorique de départ en retraite pour les interroger sur leur souhait concernant la liquidation de leurs droits.

2. Insertion dans le relevé d'information annuel d'une mention précisant à l'adhérent qu'il a atteint l'âge de départ théorique à la retraite prévu au contrat et qu'il peut transformer son épargne acquise en rente, tant que l'adhérent n'a pas liquidé ses droits.

3. Mise en place d'un dispositif de suivi permettant de s'assurer que les assurés ont bien été interrogés sur leur situation et leur souhait concernant la liquidation de leurs droits.

4. Pour les contrats comportant une clause bénéficiaire ou une clause de réversion de la rente en cas de décès (essentiellement contrats dits « article 82 » et « article 83 »), consultation du RNIPP pour identifier les assurés décédés et rechercher des bénéficiaires.

Les pratiques en matière d'information des adhérents sur la possibilité de liquider leurs droits sont très variables selon les assureurs, malgré l'existence de cette obligation légale. Quatre des huit entreprises, consultées par la Cour, possédant des contrats de retraite dans leur portefeuille ne mettaient en œuvre aucune action particulière à l'égard des assurés pour les inciter à liquider les prestations auxquelles ils ont droit, lors des contrôles menés par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). Une société se contente d'une information ponctuelle de l'assuré après son 65^{ème} anniversaire. Deux compagnies indiquent envoyer le relevé d'information annuel aux assurés, tandis qu'une autre société prévoit une mention spéciale dans le relevé d'information annuel pour inciter les assurés à liquider leur retraite, lorsque ceux-ci ont dépassé l'âge théorique de départ à la retraite.

Les professionnels mettent en avant le manque d'information dont ils disposent sur l'identité et les coordonnées des adhérents de contrats collectifs de retraite, notamment concernant les vieux contrats. La mise en place d'une information des adhérents suppose par conséquent une amélioration de la qualité des données relatives aux clients et l'établissement de procédures rigoureuses de traitement des courriers retournés avec la mention NPAI (« N'habite pas à l'adresse indiquée »).

Par ailleurs, dans la mesure où les contrats collectifs de retraite ne font quasi-systématiquement jamais l'objet d'une consultation du RNIPP par les assureurs en vue de l'identification des assurés décédés, aucune procédure de recherche des bénéficiaires n'est par conséquent prévue

pour ces contrats, qui représentent pourtant des montants importants et qui comportent généralement des clauses bénéficiaires ou de réversion de la rente.

Dans la mesure où le degré d'information des adhérents de contrats collectifs de retraite est inégal selon les sociétés d'assurance, il convient de rappeler la nécessité d'appliquer entièrement et systématiquement les dispositions prévues aux articles L. 132-22 et A. 132-7 du code des assurances instaurant une obligation d'information annuelle des adhérents, avant et après l'arrivée à l'âge théorique de départ à la retraite.

Une recommandation de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) pourrait être le vecteur de ce rappel et permettrait d'harmoniser les procédures en matière d'information des adhérents, en recommandant notamment la mise en place d'un suivi de ces contrats.

III - Accompagnement, contrôle et sanction

A - Des mesures d'accompagnement insuffisantes

Alors même que la loi du 17 décembre 2007 a représenté un changement radical dans le mécanisme de l'assurance-vie puisqu'elle a reporté la charge de la réclamation du contrat du bénéficiaire vers l'assureur, elle n'a pas fait l'objet de mesures d'accompagnement visant à homogénéiser les modalités de mise en œuvre de ces dispositions par les assureurs.

À la suite des contrôles menés dans les organismes d'assurance, l'Autorité de contrôle prudentiel a organisé le 27 juin 2012 une conférence sur le contrôle des pratiques commerciales en assurance et en banque à destination de la profession au cours de laquelle a été évoquée la problématique des contrats non réclamés. Si cette conférence a dressé le constat de défaillances identifiées lors des contrôles, elle n'a pas été l'occasion de formuler des recommandations de bonnes pratiques sur ces sujets. Par la suite, durant l'enquête menée par la Cour, l'Autorité de contrôle prudentiel a publié le 22 avril 2013 un communiqué de presse dressant un premier bilan de ses actions portant sur les clauses de revalorisation *post-mortem* des contrats d'assurance-vie.

L'existence d'une concertation sur la mise en œuvre des dispositions nouvelles de la loi du 17 décembre 2007 répondrait aux souhaits exprimés par certains assureurs, notamment par les petits organismes qui rencontrent des difficultés à déterminer la portée de la législation. Ainsi, le périmètre des nouvelles dispositions de 2007 a pu

apparaître flou pour certaines mutuelles non spécialisées en prévoyance quant aux risques couverts, au type de contrats concernés, au partage des responsabilités entre assureurs et partenaires ou à la nécessité de revaloriser ou non les contrats en déshérence.

Les organismes représentatifs du secteur de l'assurance considèrent que toute harmonisation des pratiques en matière de contrats non réclamés doit rester à l'initiative de la profession dans le cadre de l'adoption d'engagements déontologiques, si nécessaire avec consultation informelle du superviseur. Pour autant, ces engagements sont adoptés à l'heure actuelle par consensus, à la seule initiative de la profession, et sans avis de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

L'Autorité de contrôle prudentiel estime qu'une approche répressive, par la mise en œuvre de sanctions, est de nature à faire évoluer le marché dans le sens d'une meilleure mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires. Elle considère, par ailleurs, que son rôle est celui d'un superviseur chargé de contrôler l'application de ces dispositions et non celui d'un régulateur pouvant intervenir dans l'élaboration de normes professionnelles, avec le risque que ces normes aillent au-delà de la loi. Cette approche ne suffit pas en l'état actuel pour favoriser *ex ante* l'harmonisation des pratiques entre les assureurs en matière de contrats non réclamés, dans le sens d'une meilleure application des dispositions en vigueur.

Afin de favoriser une meilleure application *ex ante* des dispositions législatives relatives aux contrats non réclamés, la Cour préconise que l'Autorité de contrôle prudentiel adopte une recommandation de bonnes pratiques relatives aux contrats d'assurance-vie non réclamés.

Cette recommandation aurait pour objet de déterminer des normes de gestion dans les domaines dans lesquels des défaillances ont été constatées, c'est-à-dire :

- la nature des contrats devant faire l'objet d'une consultation du RNIPP en vue d'identifier les assurés décédés ;
- les modalités de recherche des bénéficiaires, notamment les diligences minimales à accomplir pour remplir l'obligation de moyens à la charge des assureurs ;
- les procédures de traitement des retours de courriers en NPAI (« N'habite pas à l'adresse indiquée ») ;
- la qualité de rédaction des clauses bénéficiaires ;
- les modalités de revalorisation post-mortem ;

- les modalités et la fréquence d'information des assurés pour les différents types de contrats d'assurance-vie.

L'outil de la recommandation de bonnes pratiques de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) est déjà prévu à l'article L. 612-1 du code monétaire et financier¹¹². La recommandation de l'Autorité de contrôle prudentiel vise à formuler des préconisations pratiques de mise en œuvre de la législation. Elle peut donner lieu à une mise en garde par l'Autorité de contrôle prudentiel lors de contrôles et peut conduire à une procédure disciplinaire.

B - Des contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel révélant des défaillances sérieuses

Les dispositions relatives aux contrats d'assurance-vie non réclamés ont fait l'objet d'une campagne de contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel qui a débuté en janvier 2011. Début 2013, quatre entreprises d'assurances, représentant 19,3 % du marché, ont fait l'objet d'un rapport de contrôle sur la problématique des contrats non réclamés. Pour une entreprise, des défaillances en matière d'application des dispositions relatives aux contrats non réclamés ont été, par ailleurs, identifiées dans le cadre d'une mission de contrôle plus générale. Enfin deux entreprises, représentant 23,4 % du marché, font actuellement l'objet d'un contrôle non finalisé. A l'heure actuelle, les priorités de contrôle étant fixées chaque année par le collège plénier, l'Autorité de contrôle prudentiel ne possède aucune programmation exhaustive visant à compléter le champ des entreprises contrôlées.

A la suite des défaillances constatées lors des missions de contrôle, le secrétariat général de l'Autorité de contrôle prudentiel a mis en place un suivi concernant trois des cinq entreprises contrôlées. Les lettres de suite envoyées aux entreprises formulent des demandes de précisions et demandent des plans d'action immédiats aux organismes contrôlés. Les réponses apportées et les engagements formulés par deux entreprises ont

¹¹² L'article L. 612-1 du code monétaire et financier prévoit que l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) est chargée : « De veiller au respect par les personnes soumises à son contrôle des règles destinées à assurer la protection de leur clientèle, résultant notamment de toute disposition législative et réglementaire ou des codes de conduite approuvés à la demande d'une association professionnelle, ainsi que des bonnes pratiques de leur profession qu'elle constate ou recommande, ainsi qu'à l'adéquation des moyens et procédures qu'elles mettent en œuvre à cet effet ; elle veille également à l'adéquation des moyens et procédures que ces personnes mettent en œuvre pour respecter le livre Ier du code de la consommation ».

été estimés satisfaisants. La troisième a finalement fourni les documents complémentaires à l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) en réponse à une demande expresse du secrétariat général sous peine d'injonction.

Toutefois, les plans d'action adoptés par les entreprises contrôlées suite au suivi effectué par le secrétariat général n'ont pas fait l'objet pour le moment de vérification de leur mise en œuvre à l'occasion de contrôles sur place. L'Autorité de contrôle prudentiel indique qu'il n'est pas exclu que de nouveaux contrôles soient envisagés à court ou moyen terme pour constater les nouveaux moyens et procédures mis en place par les entreprises depuis un premier contrôle. Par ailleurs, l'Autorité de contrôle prudentiel a effectué un contrôle sur pièces sur un échantillon de 61 contrats d'assurance-vie commercialisés par 40 organismes concernant le respect des dispositions législatives relatives à la revalorisation *post mortem* du capital garanti¹¹³. Si plus de la moitié des clauses de revalorisation *post mortem* analysées prévoyaient des formules de revalorisation imprécises ou très complexes, cinq assureurs étaient concernés par des cas de non-conformité aux dispositions de l'article L. 132-5 du code des assurances. Sur ces cinq assureurs, quatre ont accepté de se mettre en conformité en réponse à l'envoi de lettres de suite. Les professionnels du secteur de la mutualité soulignent néanmoins la nécessité de proportionner les outils de contrôle à la taille des organismes concernés et aux risques réels qu'ils représentent.

Les contrôles diligentés par l'Autorité de contrôle prudentiel en matière de contrats d'assurance-vie non réclamés revêtent une efficacité réelle dans la mesure où les suites qui leur sont données permettent dans la majorité des cas l'adoption de mesures correctrices par les organismes et l'application effective des dispositions législatives. Comme la Cour l'a déjà souligné dans sa communication au Parlement sur les modalités de mise en œuvre de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), il est cependant important de veiller à ne pas laisser s'écouler des délais trop importants avant la vérification de la mise en œuvre des mesures correctrices dans le cadre de nouveaux contrôles sur place de l'Autorité de contrôle prudentiel.

¹¹³ L'Autorité de contrôle prudentiel a également procédé à la vérification des clauses d'imputation des frais de recherche de 62 contrats et des dates de détermination du capital décès de 31 contrats souscrits avant le 18 décembre 2008, ainsi qu'à l'examen des annexes de rapport de contrôle interne.

C - L'absence de sanctions à ce jour

Sur l'ensemble des contrôles menés par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) sur la thématique des contrats non réclamés, malgré les nombreuses défaillances constatées, seuls deux dossiers ont fait l'objet de mesures de police administrative et seul un dossier a été concerné par l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Ces mesures ont été adoptées lors de l'enquête menée par la Cour, respectivement les 14 février et 19 mars 2013.

Les dossiers faisant l'objet de mesures de police administrative concernent deux entreprises d'assurance, l'une pour manquement aux obligations relatives à la revalorisation post mortem des contrats d'assurance-vie, l'autre pour manquement à l'obligation d'identification des assurés décédés. Ces dossiers ont fait l'objet d'une présentation au sous-collège assurances de l'Autorité de contrôle prudentiel lors de la séance du 14 février 2013. Le sous-collège a adopté une mise en demeure de ces deux établissements et la procédure contradictoire préalable a été lancée. Par courrier du 8 mars 2013, une des deux entreprises s'est d'ores et déjà engagée d'ici le 30 juin 2013 à modifier la clause de revalorisation *post-mortem* de son contrat dans le sens demandé par l'Autorité de contrôle prudentiel.

Le dossier concerné par l'ouverture d'une procédure disciplinaire vise une entreprise d'assurance pour non-conformité aux dispositions légales relatives à la recherche de bénéficiaires et à la revalorisation post mortem. L'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de cet organisme a été proposée au collège de l'Autorité de contrôle prudentiel le 19 mars 2013 par le sous-collège sectoriel de l'assurance.¹¹⁴.

Au-delà des cas précédemment cités, trois entreprises contrôlées l'Autorité de contrôle prudentiel n'ont donc pas fait l'objet de suites sous forme de mesures de police administrative ou d'ouverture de procédure

¹¹⁴ La mise en œuvre des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel comporte trois phases distinctes : la phase de contrôle administratif des établissements, laissée à la main du secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel, dans le cadre des priorités de contrôle définies par le collège ; les mesures de police administrative ainsi que l'ouverture de la procédure disciplinaire qui relèvent du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel ; les sanctions disciplinaires qui sont décidées par la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel.

disciplinaire, alors même que des manquements aux obligations légales ont été constatés dans chacune de ces entreprises¹¹⁵.

Il apparaît par ailleurs que l'ensemble des manquements constatés lors des contrôles sur place ne font pas l'objet d'une qualification en tant que griefs (non-conformité aux dispositions légales) pouvant être intégrés dans la procédure disciplinaire. À titre d'exemple, aucun grief n'a été retenu en matière d'identification des assurés décédés alors que le rapport de contrôle d'une entreprise indique que « si les consultations par lots du Répertoire national d'identification des personnes physiques effectuées en 2010-2011 ont été réalisées sans mise en place de critères d'âge ou de montant de provision mathématique, plusieurs portefeuilles, représentant un montant total de plus de 12 milliards de provisions mathématiques, ont été exclus du périmètre de l'identification en application des priorités de traitement arrêtées (...) ». La commission des sanctions indique inviter le collège de l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) à sélectionner, parmi tous les reproches susceptibles d'être faits à l'établissement concerné, ceux qui sont les plus marquants afin de ne pas alourdir les procédures.

Le secrétariat général de l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) indique que les trois contrôles lancés en 2011 ont constitué un premier état des lieux nécessaire pour étalonner les pratiques des organismes. Une approche double a été privilégiée dans un premier temps : sensibilisation des acteurs de manière générale, notamment des associations professionnelles, et demandes de plans d'action immédiats aux organismes contrôlés. Cette approche a vocation à permettre une régularisation rapide des situations non satisfaisantes et n'est pas exclusive, selon l'ACP, d'une deuxième étape constituée de procédures devant le collège, qui a débuté en 2013.

Si l'approche graduée mise en œuvre par l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) répond à un souci de mise en conformité avec les dispositions législatives en vigueur et s'il n'existe pas d'automatisme en matière de saisine de la commission des sanctions, il n'en reste pas moins que des manquements à la loi du 17 décembre 2007 constatés dans des organismes d'assurance en 2011 ou 2012 ont perduré durant quatre à cinq

¹¹⁵ Un rapport met en évidence que « l'identification des assurés décédés via la consultation du Registre national d'identification des personnes physiques a non seulement été mise en œuvre tardivement (...) mais encore porte seulement sur une partie du portefeuille des contrats d'assurance vie, alors que l'article L. 132-9-3 du code des assurances ne prévoit pas de sélection selon l'âge des assurés ou le montant de la provision mathématique » et que « la revalorisation post mortem des capitaux décès mise en place (...) est défailante au regard des dispositions de l'article L. 132-5 du code des assurances ».

ans sans faire l'objet ni de mesures de police administrative ni de l'ouverture de procédures disciplinaires par le collège de l'ACP ni, par conséquent, de sanctions de la part de la commission des sanctions¹¹⁶.

La Cour avait déjà relevé, dans ses précédents travaux concernant les anciennes autorités de régulation financière (Commission bancaire et Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles – ACAM)¹¹⁷, le faible nombre de procédures disciplinaires ouvertes et de sanctions prononcées. Dans un précédent rapport, la Cour avait par ailleurs indiqué que : « la tendance au fléchissement du nombre de sanctions prononcées, déjà observée dans les anciennes autorités, s'est poursuivie depuis la création de l'ACP. Le collège devrait formaliser sa doctrine de saisine. Une telle doctrine devrait permettre de clarifier l'articulation entre les contrôles exercés en continu par le secrétariat général de l'ACP et les suites susceptibles de donner lieu à griefs. Dans le domaine des sanctions, l'ACP dispose désormais de tous les pouvoirs et modalités pertinents pour qu'une politique de sanctions soit effectivement mise en œuvre. De telles dispositions ne sauraient rester plus longtemps sans application concrète »¹¹⁸.

Comme la Cour l'a déjà souligné, les mesures de police administrative comme les sanctions disciplinaires font partie de la politique de régulation du superviseur. Elles doivent être mises en œuvre si les défaillances constatées le justifient, notamment en ce qui concerne des manquements constatés aux dispositions législatives et réglementaires en matière de contrats d'assurance-vie non réclamés, et modulées en fonction de la durée du manquement.

¹¹⁶ L'article L.612-1 du code monétaire et financier prévoit que : « L'Autorité contrôle le respect (...) des dispositions (...) du code des assurances (...). Pour l'accomplissement de ses missions, l'Autorité de contrôle prudentiel dispose (...) d'un pouvoir de contrôle, du pouvoir de prendre des mesures de police administrative et d'un pouvoir de sanction. Elle peut en outre porter à la connaissance du public toute information qu'elle estime nécessaire à l'accomplissement de ses missions (...) ».

¹¹⁷ Référés et lettres du président adressés, en janvier 2008 et 2009, à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, au Parlement et aux autorités administratives compétentes ; insertion au rapport public annuel 2009 sur les autorités de régulation financière.

¹¹⁸ Voir la communication de la Cour des comptes à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur « Les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel », octobre 2011, p.10.

IV - Une voie à privilégier : le transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre de contrats non réclamés

A - Les avantages et les inconvénients d'une obligation de transfert

Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre de contrats non réclamés suscite plusieurs points d'attention :

- le risque pour des bénéficiaires qui se manifesteraient tardivement de subir des conditions de revalorisation moins avantageuses, liées par exemple à la liquidation des sommes investies en unités de compte ;
- la nécessité pour la Caisse des dépôts et consignations de développer une compétence nouvelle en matière de traitement des décès et de recherche de bénéficiaires de deuxième ou de troisième génération qui existe déjà chez les assureurs, ainsi que les coûts induits en termes de ressources humaines et d'adaptation des systèmes d'information ;
- la lourdeur des transferts d'information entre les assureurs et la Caisse des dépôts et consignations qui nécessitent des développements informatiques importants et entraînent un risque de transfert d'informations erronées. De fait, dans le cadre d'un dispositif similaire mis en place en Belgique, le développement d'un programme informatique de transfert d'informations entre les établissements financiers belges et la Caisse des dépôts belge a révélé, d'une part, des défaillances structurelles lors de la première utilisation en 2011, et d'autre part, une incapacité des établissements financiers à fournir une information exacte sur les avoirs et les données des contrats, ce qui a entraîné des retards de remboursements pour les clients ;
- la dépossession des compagnies d'assurance des sommes dues au titre de contrats non réclamés au profit de la Caisse des dépôts. Alors que ces sommes sont actuellement au bilan des compagnies et que les bénéficiaires possèdent un droit de créance à leur encontre, elles sortiraient du bilan des assureurs pour être transférées à la Caisse. En tout état de cause, ces sommes ont déjà vocation à changer de propriétaire au bout de 30 ans après le décès de l'assuré et à être transférées à l'État, si les bénéficiaires ne sont pas retrouvés.

Pour autant, plusieurs arguments plaident en faveur d'un transfert à la Caisse des dépôts et consignations des contrats d'assurance-vie non réclamés au-delà d'une certaine période après le décès de l'assuré :

- le transfert des sommes dues au titre de contrats non réclamés au terme d'un délai après le décès de l'assuré possède un caractère incitatif à l'égard des assureurs en matière de recherche de bénéficiaires, dans la mesure où les sommes versées aux bénéficiaires avant le transfert à la Caisse des dépôts sont susceptibles d'être réinvesties auprès du même assureur. Les bénéficiaires de contrats non réclamés feraient par conséquent l'objet de recherches plus actives de la part des organismes d'assurance ;
- le transfert à la Caisse des dépôts et consignations lève une ambiguïté juridique relative à la prescription applicable aux contrats d'assurance-vie. Actuellement le bénéficiaire ne peut réclamer le versement des prestations à l'assureur que dans un délai de 10 ans après le décès de l'assuré, sauf s'il prouve qu'il n'avait pas connaissance du décès. En cas de transfert à la Caisse des dépôts et consignations, le bénéficiaire pourrait réclamer de manière certaine le versement des sommes qui lui sont dues jusqu'à 30 ans après le décès de l'assuré ;
- dans la mesure où les contrats d'assurance-vie non réclamés représentent des montants non négligeables, leur transfert à la Caisse est de nature à mieux protéger les intérêts des bénéficiaires et, *in fine*, de l'État si les sommes ne sont pas réclamées au bout de 30 ans. En effet, lorsque les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie ne sont pas retrouvés malgré toutes les diligences accomplies par les assureurs, la conservation des sommes serait réalisée de manière plus sécurisée au sein de la Caisse des dépôts, dont la mission historique est celle d'un tiers de confiance. Les investigations menées par la Cour montrent que la qualité des données relatives aux contrats et la traçabilité des sommes ne sont pas garanties au sein des entreprises d'assurances, notamment en raison des fusions de sociétés (cf. II) ;
- le transfert des sommes dues au titre de contrats non réclamés à la Caisse constitue une simplification pour les bénéficiaires qui pourront, passé un certain délai, s'adresser à un interlocuteur unique, qu'il s'agisse de contrats d'assurance-vie ou bien d'avoirs bancaires non réclamés (voir chapitre I) ;
- parmi les exemples de pays ayant mis en place une réglementation en matière de contrats d'assurance-vie non

réclamés (voir annexe), les législations les plus abouties (Belgique et Québec au Canada) prévoient le transfert des prestations non réclamées, passé un certain délai (18 mois et 3 ans respectivement), à un organisme public chargé de les administrer et de les reverser aux bénéficiaires le cas échéant (Caisse des dépôts et consignations en Belgique et organisme public ad hoc au Québec).

Le délai avant le transfert des sommes dues au titre des contrats non réclamés à la Caisse des dépôts pourrait être :

- soit de 10 ans : ce délai présente l'avantage d'être compatible avec le délai de prescription applicable aux contrats d'assurance-vie lorsque le bénéficiaire est une personne distincte du souscripteur¹¹⁹. Au-delà de ce délai, le bénéficiaire ne peut réclamer le versement des prestations auprès de l'assureur, sauf s'il prouve qu'il n'a pas eu connaissance du décès de l'assuré ;
- soit de 5 ans : ce délai n'est pas incompatible avec le délai de prescription mentionné ci-dessus dans la mesure où le bénéficiaire pourrait toujours demander le versement des prestations qui lui sont dues auprès de la Caisse des dépôts, y compris après le transfert des sommes. Il posséderait en outre l'avantage d'être plus incitatif à l'égard des assureurs et plus efficace dans la mesure où les recherches ont d'autant plus de chances d'être fructueuses qu'elles sont entamées rapidement après le décès de l'assuré. En revanche, la revalorisation post mortem du capital du contrat serait réduite.

À l'issue de ses travaux, la Cour considère que le délai avant le transfert à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre de contrats non réclamés ne saurait excéder 10 ans après le décès de l'assuré ou le terme du contrat.

La FFSA a fait part, lors de l'enquête de la Cour, de son souhait de lutter activement contre le phénomène des contrats non réclamés et a indiqué, dans cette perspective, être favorable au transfert à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titres de contrats non réclamés passé un certain délai après le terme du contrat ou le décès de l'assuré. Elle a indiqué vouloir en mettre en place une nouvelle structure de place chargée de centraliser les recherches de bénéficiaires de contrats d'assurance-vie non réclamés pour le compte des entreprises d'assurance.

¹¹⁹ Article L.114-1 du code des assurances.

Une telle structure, construite sur le modèle des dispositifs AGIRA 1 et 2, permettrait de mutualiser les coûts liés aux recherches de bénéficiaires. En tout état de cause, la mise en place d'une telle structure ne saurait exonérer les entreprises d'assurance des obligations qui leur incombent au titre des recherches de bénéficiaires. Les modalités de contrôle de l'ACP sur cette structure devraient être expertisées afin de s'assurer que les diligences effectuées pour rechercher les bénéficiaires fassent l'objet d'une supervision et puissent être sanctionnées en cas d'insuffisance.

B - Les contrats d'assurance-vie et de capitalisation concernés

Lorsque les assureurs ne retrouvent pas les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, ils conservent les provisions mathématiques correspondant à ces contrats pendant trente ans après le terme du contrat ou le décès de l'assuré. Afin de renforcer le cadre réglementaire applicable aux contrats d'assurance-vie non réclamés, il pourrait être envisagé de transférer à la Caisse des dépôts et consignations les sommes dues au titre de contrats d'assurance-vie non réclamés, c'est-à-dire pour lesquels le décès de l'assuré a été identifié mais la recherche de bénéficiaires n'a pas abouti au terme d'un certain délai, qui pourrait être de 5 ou 10 ans après le décès de l'assuré ou le terme du contrat.

Les contrats d'assurance concernés par un transfert obligatoire à la Caisse seraient les suivants¹²⁰ :

- les contrats d'assurance-vie non réglés 5 ou 10 ans après le décès de l'assuré ;
- les contrats d'assurance-vie non réglés 5 ou 10 ans après le terme du contrat ;
- les contrats de capitalisation non réglés 5 ou 10 ans après le terme du contrat. Dans la mesure où les contrats de capitalisation sont des produits d'épargne et non des contrats d'assurance-vie, il est proposé d'appliquer le même délai qu'aux avoirs bancaires (cf. chapitre I) avant de transférer les capitaux correspondants à la Caisse des dépôts et consignations.

Que le délai de transfert à la Caisse des dépôts et consignations soit fixé à 5 ou à 10 ans, il permet de donner une marge suffisante aux assureurs pour la recherche de bénéficiaires, sachant qu'en moyenne

¹²⁰ Voir I D pour le détail des contrats non-réclamés qui seraient transférés à la Caisse des dépôts et consignations.

94 % des prestations sont versées moins d'un an après le décès de l'assuré lorsque les décès sont portés à la connaissance de l'assureur par la famille ou le notaire.

C - Les modalités de mise en œuvre

Un transfert des sommes dues au titre de contrats non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations pourrait prendre la forme suivante, qui recueille l'approbation de la Caisse des dépôts et consignations.

Conformément aux dispositions législatives actuelles, les assureurs conserveraient, avant le transfert à la Caisse des dépôts et consignations, une obligation d'identification des assurés décédés et de recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie.

De manière à ce qu'un maximum de versements soit effectué au profit des bénéficiaires avant le transfert des sommes à la Caisse des dépôts, une publicité concernant ces transferts serait rendue obligatoire. Un an avant le transfert à la Caisse, l'AGIRA publierait la liste des assurés décédés dont les contrats d'assurance-vie auraient vocation à être liquidés en vue de ce transfert. Cette publication conférerait aux bénéficiaires potentiels la possibilité de se manifester auprès de la compagnie d'assurance concernée ou bien de formuler une demande via le dispositif AGIRA 1.

Dans la mesure où la Caisse des dépôts et consignations ne saurait recevoir des contrats d'assurance-vie (libellés en euros ou en unités de compte) ou de capitalisation compte tenu du fait que ces contrats sont investis dans des actifs non transférables et que la Caisse ne peut réaliser d'opérations d'assurance ou d'intermédiation en assurances, il conviendrait que ces contrats soient liquidés avant le transfert du numéraire en dépôt. Ainsi, d'une part, les assureurs transfèreraient les prestations dues au titre de sommes investies en euros ainsi que la revalorisation post mortem du capital prévue par le contrat. D'autre part, les assureurs procèderaient à l'arbitrage et au transfert des sommes investies sur des supports en unités de compte¹²¹. Les sommes ainsi transférées à la Caisse des dépôts et consignations auraient, selon cette dernière, le statut de dépôts réglementés libératoires. Le transfert des prestations libèrerait l'assureur de toute obligation à l'égard du ou des bénéficiaires.

¹²¹ Le bénéficiaire n'aurait alors plus la possibilité d'opter pour la remise de titres ou de parts au titre du règlement des prestations, comme cela est prévu à l'article L. 131.1 du code des assurances.

Parallèlement au transfert des sommes, les organismes d'assurance transfèreraient de manière dématérialisée, d'une part des éléments d'identification de l'assuré et du contrat, et d'autre part, des éléments concernant les bénéficiaires que la compagnie d'assurance a pu identifier (nom, date de naissance, quotité leur revenant du capital transféré, clause bénéficiaire). La qualité et l'exhaustivité des informations fournies par les compagnies d'assurance lors du transfert des fonds doivent permettre à la Caisse des dépôts et consignations de traiter efficacement les éventuelles réclamations effectuées par la suite. Les dossiers papier, ainsi que toutes les données relatives aux contrats transférés, seraient conservés par les compagnies d'assurance jusqu'à la date de prescription, soit trente ans après le décès de l'assuré, en vue d'une éventuelle communication à la Caisse des dépôts et consignations en cas de nécessité.

Les incidences fiscales du transfert devraient être précisées de manière à assurer que les bénéficiaires de sommes dues au titre de contrats non réclamés conservent les avantages fiscaux liés à l'assurance-vie lors du transfert du numéraire à la Caisse des dépôts et consignations.

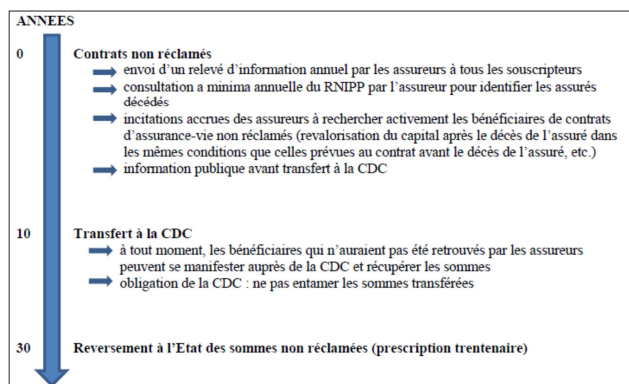
Après le transfert à la Caisse des dépôts et consignations, les bénéficiaires de contrats non réclamés qui se manifesteraient pourraient demander le versement des prestations qui leur sont dues à la Caisse, dans la limite de la prescription trentenaire. La Caisse des dépôts et consignations procéderait au calcul de la quotité revenant au bénéficiaire et retiendrait les taxes et impôts dus avant de procéder au versement des capitaux. En cas de réclamation par un bénéficiaire de deuxième ou troisième génération, la Caisse serait chargée de procéder à la recherche des bénéficiaires, nécessaire au calcul de la quotité.

Les prestations versées aux bénéficiaires seraient revalorisées par la Caisse des dépôts et consignations selon des modalités identiques pour l'ensemble des dépôts qu'elle reçoit mais différente de la revalorisation *post mortem*. En effet, alors que la revalorisation *post mortem* possède une finalité incitative envers les assureurs pour rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie, la rémunération de la Caisse des dépôts et consignations serait versée au titre de sa fonction de gestionnaire de fonds. En tout état de cause, dans un objectif de préservation des sommes transférées, le régime de dépôt libératoire prévoirait que la facturation soit, par affaire, plafonnée, au niveau des intérêts dus. Le capital nominal transféré serait ainsi pleinement garanti.

La création d'une obligation de transfert des sommes dues au titre de contrats non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations ne pourrait intervenir qu'au terme de dispositions transitoires, par exemple sous la forme d'une entrée en vigueur différée, afin de laisser le temps aux différents acteurs de mettre en place le nouveau dispositif. Dans

l'hypothèse d'un vote rapide d'une loi, la Caisse des dépôts et consignations indique qu'elle serait en état de recevoir les sommes dues au titre de contrats non réclamés d'ici le 1^{er} janvier 2016. Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations des contrats d'assurance-vie non réclamés pourrait emporter un certain nombre d'autres implications juridiques et fiscales sur la nature de ces contrats, qu'il conviendra d'expertiser afin de garantir que les bénéficiaires des contrats d'assurance-vie ne sont pas pénalisés par un éventuel transfert à la Caisse des dépôts et consignations. Les modalités pratiques de ce transfert devront également faire l'objet d'investigations complémentaires.

Graphique n° 3 : récapitulatif du scénario recommandé par la Cour : compléter le cadre législatif existant et instaurer une obligation de dépôt à la CDC des sommes dues au titre de contrats non réclamés



Source : Cour des comptes

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'assurance-vie a connu un développement accéléré depuis le début des années 1990 et constitue aujourd'hui le premier support d'épargne financière des ménages français. 62 % des ménages détiennent de l'assurance-vie en 2010, soit autant que de propriétaires d'un bien immobilier¹²². En avril 2013, l'encours des contrats d'assurance-vie était évalué à 1 416,2 Md€ par la Fédération française des sociétés d'assurance. Malgré le décès de certains souscripteurs, une partie

¹²² INSEE Première, « L'assurance-vie en 2010 », n° 1361, juillet 2011

importante de cet encours n'est pas redistribuée aux bénéficiaires désignés dans les contrats. Il s'agit des contrats non réclamés.

Sur la base de l'enquête non publiée menée par la FFSA et le GEMA, les contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés représentent au minimum 2,76 Md€ en 2011, soit plus du double de la dernière estimation effectuée dans un rapport du gouvernement au Parlement¹²³. Il s'agit encore toutefois d'une estimation basse du nombre de contrats non réclamés, dans la mesure où sont exclus les capitaux pour lesquels les assureurs ne se sont pas informés du décès de leurs assurés, en contradiction avec ce que prévoit la loi depuis 2007.

Ce phénomène de sous-estimation statistique, couplé au fait que de plus en plus de ménages détiennent une assurance-vie, conduit à penser que le nombre de contrats non réclamés est susceptible de gonfler significativement dans un avenir proche.

La loi du 17 décembre 2007 a constitué une importante avancée en matière de protection des épargnants. Les nouvelles obligations introduites en 2007 se sont avérées efficaces. Elles ont permis, entre 2008 et 2012, d'identifier 1,78 Md€ de prestations pour lesquelles le décès de l'assuré n'avait pas été porté à la connaissance de l'assureur – par la famille ou le notaire par exemple – et qui n'auraient pas fait l'objet de règlement en l'absence de la loi de 2007. De même, la recherche des bénéficiaires, lorsqu'elle est correctement mise en œuvre par les organismes d'assurance, permet quasi-systématiquement de retrouver les bénéficiaires de contrats non réclamés, le taux d'abandon des recherches étant inférieur à 5 %.

Pour autant, la loi de 2007 n'a pas encore pu faire sentir pleinement ses effets car elle n'est pas intégralement appliquée par les assureurs, alors même que son entrée en vigueur date de plus de 6 ans.

Les organismes d'assurance ont tardé à appliquer la loi de 2007 en raison de difficultés techniques et n'ont commencé à consulter données relatives au décès des personnes inscrites au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), pour identifier les assurés décédés, qu'à partir de mars 2009, pour les plus précoces. Par ailleurs, les entreprises d'assurance ne consultent pas le RNIPP pour l'ensemble de leurs portefeuilles de contrats d'assurance-vie, alors que la loi prévoit que les assureurs doivent s'informer du décès de l'ensemble de leurs assurés. En effet, les entreprises d'assurance ont appliqué, s'appuyant sur des engagements professionnels de la FFSA et du GEMA,

¹²³ Deuxième rapport du gouvernement relatif aux contrats non réclamés, août 2010

des critères restrictifs pour la consultation du RNIPP, qui ne figurent pas dans le texte de la loi. Les entreprises d'assurance s'abstiennent également de consulter le RNIPP sur des pans entiers de portefeuilles de contrats d'assurance-vie, principalement les contrats à terme fixe, les contrats collectifs de prévoyance, les contrats collectifs de retraite ou les contrats acquis à l'occasion de fusions de sociétés qui restent gérés sur des systèmes d'information différents.

Par ailleurs, les assureurs recherchent de manière limitée les bénéficiaires de contrats non réclamés, et dans certains cas même pas du tout, alors que la loi prévoit une obligation de rechercher les bénéficiaires sans distinction selon la nature ou le montant du contrat. Les assureurs ne recherchent pas les bénéficiaires sur les portefeuilles pour lesquels ils ne consultent pas le RNIPP. Dans d'autres cas, alors même qu'ils ont identifié des assurés décédés grâce à la consultation du RNIPP, ils excluent certains contrats de leurs démarches de recherche de bénéficiaires en introduisant, par exemple, des seuils de montant minimal de contrat (1 000 ou 2 000 €). Enfin, même lorsque les assureurs recherchent les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie non réclamés, les diligences mises en œuvre apparaissent insuffisantes. Le stock des contrats non réclamés, dont le décès de l'assuré est antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2007, n'est toujours pas apuré par les entreprises d'assurance, alors que les recherches de bénéficiaires auraient dues être entamées depuis plus de quatre ans.

L'application de la loi du 17 décembre 2007 par les assureurs s'est améliorée dans une certaine mesure depuis 2011 suite au lancement d'une campagne de contrôles de l'ACP. À la suite de ces contrôles, les compagnies contrôlées ont pris des engagements pour identifier les décès de l'ensemble des assurés de leur portefeuille et pour renforcer les recherches des bénéficiaires de contrats non réclamés. Pour autant, ces engagements se limitent aux seules cinq compagnies contrôlées par l'ACP, représentant 23 % du marché de l'assurance-vie. Deux autres compagnies, représentant 23,4 % du marché, font actuellement l'objet de contrôles non finalisés.

Le défaut d'application de la loi du 17 décembre 2007 par les organismes d'assurance est lié en partie à l'absence de sanction par l'ACP à ce jour. Les manquements à la loi constatés dans des organismes d'assurance en 2011 ou 2012 ont perduré durant quatre à cinq ans sans faire l'objet de procédures disciplinaires ni, par conséquent, de sanctions.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

10. *rendre obligatoire la publication annuelle par chaque assureur du nombre et de l'encours des contrats non réclamés ainsi que de ceux qui font l'objet d'une recherche de bénéficiaires, sur la base d'un cadre méthodologique défini par l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) (Loi) ;*
 11. *rendre obligatoire une consultation a minima annuelle du RNIPP par les organismes d'assurance, y compris pour les contrats de moins de 2 000 €, et autoriser, après avis de la CNIL, l'utilisation du NIR par les assureurs pour cette consultation (Loi) ;*
 12. *renforcer l'information des souscripteurs en étendant l'obligation d'information annuelle du contractant aux contrats inférieurs à 2 000 € et en prolongeant l'information sur l'échéance du contrat jusqu'au règlement des prestations pour les contrats à terme (Loi) ;*
 13. *prévoir que la revalorisation du capital garanti post mortem s'effectue dans les mêmes conditions que celles prévues au contrat avant le décès de l'assuré (Loi) ;*
 14. *confier à l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) l'élaboration, en application de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, d'une recommandation de bonnes pratiques relative aux contrats d'assurance-vie non réclamés ;*
 15. *rendre obligatoire le transfert à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre de contrats d'assurance-vie et de capitalisation non réclamés dix ans après le décès de l'assuré ou le terme du contrat (Loi).*
-

Chapitre III

La mise en œuvre de la prescription : le désintérêt de l'État

Les avoirs bancaires et d'assurance, faute d'avoir été réclamés pendant trente ans par leur propriétaire, ou bénéficiaire dans le cas des contrats d'assurance sur la vie, auprès de l'établissement bancaire dépositaire ou de l'organisme d'assurance, sont acquis à l'État. Cette déchéance de propriété au profit de l'État des avoirs placés auprès d'un établissement de crédit remonte à la loi du 25 juin 1920 « portant création de nouvelles ressources fiscales » dont l'article 111 a ensuite été codifié à l'article L. 27 du code du domaine de l'État, puis, à la suite de l'ordonnance du 21 avril 2006 créant le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), à l'article L.1126-1 de ce même code. Cet article est devenu applicable aux livrets A à compter du 1^{er} janvier 2009. Les contrats d'assurance-vie n'ont été inclus que récemment dans le champ d'application de la déchéance de propriété au profit de l'État, à la suite de la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007.

La mise en œuvre des dispositions relatives à la prescription se caractérise par un dispositif de contrôle insuffisant et inadapté, d'une part, et des modalités d'encaissement par l'État perfectibles, d'autre part, ce qui peut contribuer à expliquer, en partie, le faible montant des versements à l'État au titre des avoirs bancaires et d'assurance prescrits.

I - Un dispositif de contrôle insuffisant et inadapté

A - Les limites du contrôle par la direction générale des finances publiques

L'article L. 2222-21 du code général de la propriété des personnes publiques dispose : « Les agents désignés par l'autorité administrative compétente ont droit de prendre communication au siège des banques, établissements ou collectivités mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 1126-1, ou dans leurs agences ou succursales, de tous registres, délibérations et documents quelconques pouvant servir au contrôle des sommes ou titres à remettre à l'État ».

L'article L. 2222-21 ne précise pas l'identité des agents disposant du droit de communication. Il ne peut néanmoins s'agir que des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En premier lieu, les articles L. 1126-2 et suivants prévoient la remise des sommes et valeurs prescrites auprès de l'administration des impôts. En second lieu, une instruction de la direction générale de la comptabilité publique, en date du 13 décembre 2007, et portant sur l'encaissement des sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie en déshérence, mentionne l'existence d'un droit de communication au profit de l'administration fiscale à l'égard des établissements exerçant une activité d'assurance sur la vie et susceptibles de détenir des sommes et valeurs prescrites. La direction générale des finances publiques (DGFIP) partage cette lecture de l'article L. 2222-21.

1 - Des contrôles très peu fréquents

a) Quelques contrôles effectués par la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)

Les vérificateurs de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), direction à compétence nationale de la direction générale des finances publiques (DGFIP) chargée notamment du contrôle fiscal des groupes et entreprises les plus importantes, procèdent lorsque cela leur est possible à un audit des processus mis en place par les entreprises pour déterminer les sommes ou valeurs prescrites à reverser à l'État. En pratique, cet audit se limite, le plus souvent, à l'explication par l'entreprise des procédures mises en place.

De telles démarches ont été effectuées par la DVNI, s'agissant des contrats d'assurance sur la vie en déshérence, à partir de 2011, au sein de deux sociétés d'assurance de taille moyenne et de deux petites mutuelles. Elles n'ont donné lieu à aucune suite.

Dans le secteur bancaire, sur la période 2000-2012, seuls deux établissements de crédit ont fait l'objet de rappels, au titre du non-respect des obligations fixées à l'article L. 1126-1 du CG3P, à hauteur de près de 30 M€ en 2000¹²⁴, soit le rappel le plus significatif, et de 182 000 € en 2011¹²⁵. Ce dernier rappel faisait suite à un traitement informatique opéré par les vérificateurs de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) sur les comptes bancaires d'un établissement de crédit. Les résultats de ces travaux ont cependant été jugés décevants par la direction des vérifications nationales et internationales car de nombreuses anomalies décelées au départ se sont révélées par la suite être justifiées par la banque¹²⁶.

Enfin, deux rappels ont été effectués, en 2002 et 2004, auprès de sociétés ou établissements à caractère commercial pour un montant total de 3 M€, au titre de la prescription quinquennale de dividendes, d'une part, et de la prescription trentenaire de bons et obligations, d'autre part.

Le contrôle du respect de l'obligation de reversement à l'État des sommes et valeurs prescrites ne constitue pas une priorité pour la DVNI. L'instruction interne de la DVNI à ce sujet date du 26 septembre 1983 et ne vise que la prescription des coupons ou valeurs dus à raison des actions, obligations et autres valeurs mobilières. Une telle vérification, lorsqu'elle est menée, est accessoire dans le cadre plus large d'un contrôle fiscal. Elle implique une mobilisation de ressources jugée par la DVNI trop importante au regard des montants souvent faibles qui peuvent être rappelés, des sanctions réduites prévues par le CG3P et des moyens

¹²⁴ Ce rappel correspondait à la vente de titres émis par des sociétés depuis lors absorbées par la banque redressée et n'ayant fait l'objet d'aucune opération ou réclamation depuis trente années.

¹²⁵ Ce rappel correspondait à des comptes bancaires n'ayant fait l'objet d'aucune opération ou réclamation depuis trente années.

¹²⁶ Les vérificateurs de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) avaient identifié des comptes non mouvementés depuis 30 ans et toujours ouverts dans la base des comptes de la banque, qui auraient donc dû faire l'objet d'un reversement à l'État. La banque a cependant indiqué que, pour plusieurs de ces comptes, la date de la dernière opération ne pouvait être prise comme point de départ de la prescription trentenaire. Les titulaires de ces comptes avaient ouvert ultérieurement un autre compte ou livret au sein de la banque, ce qui permettait de justifier l'existence d'une relation commerciale à cette date et repoussait d'autant la date de départ de la prescription trentenaire.

d'investigation insuffisants dont elle dispose au plan juridique (voir *infra*).

b) Un seul contrôle au sein du réseau des directions départementales des finances publiques (DDFiP) et directions régionales des finances publiques (DRFiP)

La Cour n'a eu connaissance que d'un seul redressement mené au titre de l'article L. 1126-1 du CG3P par le réseau des DDFiP et DRFiP. La DRFiP d'Île-de-France a ainsi procédé, en 2011, à l'occasion du contrôle fiscal d'une société anonyme, à un redressement sur des dividendes prescrits pour un montant de 6 468 €.

c) L'absence d'exercice du droit de communication par les agents de France Domaine

Le droit de communication prévu par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) au profit des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le contrôle des sommes ou valeurs à remettre à l'État en vertu des articles L. 1126-1 et suivants n'est pas mis en œuvre par les agents de France Domaine. En raison de leur accès aux comptabilités des établissements de crédit, ce contrôle paraît relever plus naturellement des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) affectés à des missions de contrôle fiscal. Il n'existe, cependant, pas d'échanges d'information entre France Domaine et la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) sur les vérifications opérées par cette dernière au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), alors même que rien ne s'y oppose.

2 - Des sanctions qui ne sont pas appliquées

La sanction prévue pour non-respect de l'obligation de versement à l'État au titre de la prescription est une amende fiscale de 1 500 €¹²⁷. La direction générale des finances publiques (DGFIP) considère que cette amende sanctionne, de manière globale, le non-reversement à l'État et ne s'applique pas par infraction constatée (par exemple, par compte bancaire

¹²⁷ Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit une amende de 1 500 € en cas de refus de communication aux agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou de non reversement à l'État des sommes et valeurs prescrites en vertu de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

ou contrat d'assurance-vie prescrit et non reversé à l'État). La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) n'a pas appliqué une telle amende dans le cadre du redressement effectué, en 2011, à l'encontre d'un établissement de crédit compte tenu de la modicité de son montant¹²⁸. Afin de renforcer le caractère dissuasif de la sanction, il serait souhaitable d'augmenter son montant, en prévoyant, *a minima*, explicitement que l'amende s'applique par infraction constatée.

3 - Un cadre juridique inadapté

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit un droit de communication au profit des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le contrôle des sommes ou valeurs à remettre à l'État en vertu des articles L. 1126-1 et suivants.

Le droit de communication, défini à l'article L. 81 du livre des procédures fiscales, ne confère pas des moyens d'investigation suffisants aux agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il permet aux agents de l'administration, pour l'établissement de l'assiette et du contrôle des impôts, d'avoir connaissance de documents et de renseignements correspondant, en pratique, à un « relevé passif des écritures comptables ». Or, le contrôle de la remise à l'État des sommes et valeurs prescrites nécessite des moyens d'investigation plus larges qui permettent d'avoir accès aux fichiers de la clientèle et de pouvoir demander aux établissements financiers de justifier, par exemple, que leurs clients ne sont pas décédés depuis une certaine date.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) souligne, par ailleurs, que ce droit de communication est prévu uniquement au bénéfice des agents qui sont désignés par arrêté du ministre chargé du domaine et qu'aucune disposition légale ne donne compétence aux agents en charge du contrôle fiscal au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour s'assurer du respect des règles de reversement à l'État des sommes atteintes par la prescription.

¹²⁸ La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) souligne que la sanction prévue, antérieurement au code général de la propriété des personnes publiques, dans le code des domaines de l'État, ne visait que la contravention au droit de communication de l'administration fiscale, et non, *stricto sensu*, le non reversement de sommes prescrites à l'État.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) relève, en outre, la difficulté de tels contrôles dès lors que les établissements financiers ne disposent pas toujours de l'information demandée par ses agents. En effet, comme mentionné *supra*, les sociétés du secteur financier n'ont pas toujours de systèmes d'information compatibles avec les règles de la prescription trentenaire. De plus, les opérations de restructuration, de même que les changements de systèmes informatiques, font souvent disparaître les données indispensables à de tels contrôles.

Pour améliorer les capacités de contrôle de la direction générale des finances publiques (DGFIP), il serait nécessaire de modifier le code général des impôts et le livre des procédures fiscales pour donner explicitement aux agents du contrôle fiscal au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) une compétence de contrôle du respect du reversement à l'État des sommes et valeurs prescrites. Il conviendrait, par ailleurs, d'introduire, à leur profit un droit de vérification complet qui permette la réalisation des traitements informatiques indispensables pour ce type de contrôle. La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), principale direction de contrôle concernée au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), pourrait, par ailleurs, établir un bilan annuel du nombre de vérifications et de redressements effectués dans le cadre des articles L. 1126-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qu'elle transmettrait à France Domaine.

B - Des superviseurs qui n'ont pas compétence sur les avoirs bancaires et d'assurance en déshérence

1 - L'Autorité des marchés financiers (AMF)

L'Autorité des marchés financiers n'a qu'une compétence très marginale en ce qui concerne les avoirs financiers en déshérence. En effet, soit les organismes soumis à son contrôle ne détiennent pas d'avoirs de leurs clients, ce qui rend la question de l'existence éventuelle de comptes titres en déshérence sans objet (cas des sociétés de gestion, des conseillers en investissement financier, des démarcheurs bancaires et financiers) ; soit ce sont des établissements de crédit, en tant que teneurs de comptes-conservateurs, pour lesquels la problématique des comptes titres en déshérence ne rentre pas dans le champ de compétence de l'Autorité des marchés financiers ; soit ce sont des émetteurs de titres, dont les actions sont conservées, en majorité, au sein d'intermédiaires financiers ne relevant pas du contrôle de l'Autorité des marchés financiers.

L'absence de compétence de l'autorité des marchés financiers sur les avoirs en déshérence

L'autorité des marchés financiers exerce son contrôle sur les organismes suivants :

- **les sociétés de gestion** qui gèrent des OPC (Organismes de Placement Collectif) et qui font de la gestion sous mandat de comptes individuels¹²⁹. La loi interdit aux sociétés de gestion de détenir en direct les avoirs de leurs clients, lesquels sont déposés sur un compte ouvert dans les livres d'un dépositaire (article L. 531-21 du code monétaire et financier). La question de l'existence d'éventuels comptes titres en déshérence au sein de ces sociétés est donc sans objet ;

- **les conseillers en investissement financier (CIF)** qui n'ont qu'une activité de conseil, et qui ne sont pas habilités à détenir des avoirs de leurs clients ou à tenir des comptes. La question de l'existence d'éventuels comptes titres en déshérence est donc également sans objet s'agissant de ces prestataires ;

- **les démarcheurs bancaires et financiers** qui ont un rôle dans la commercialisation de produits, instruments et services financiers, mais qui ne reçoivent pas d'avoirs.

L'Autorité des marchés financiers exerce également son contrôle sur les teneurs de comptes-conservateurs et les émetteurs. S'agissant des **teneurs de comptes-conservateurs**, ils sont, pour leur très grande majorité, des établissements de crédit¹³⁰. L'Autorité des marchés financiers surveille l'application des règles de bonne conduite et des règles professionnelles (relatives à l'entrée en relation avec le client, etc.). La problématique des comptes titres en déshérence, qui peut exister chez les teneurs de comptes-conservateurs, ne rentre, en revanche, pas dans son champ de compétence. S'agissant des **émetteurs tenant des comptes au nominatif**, la problématique de titres non réclamés et en déshérence pourrait être susceptible de se poser dans le seul cas de ceux qui gèrent les titres en nominatif pur, et sans passer par un intermédiaire financier.

¹²⁹ Dans ce cas, la société de gestion dispose d'un mandat pour réaliser des opérations de titres sur un compte titre ouvert dans un établissement de crédit.

¹³⁰ 221 établissements de crédit sont habilités à fournir le service de tenue de compte conservation. 31 entreprises d'investissement (non-établissement de crédit) sont habilitées à fournir le service de tenue de compte conservation. Dans cette dernière catégorie, il s'agit essentiellement d'intermédiaires exécuteurs d'ordres (broker).

La part des actions gérées en nominatif pur, sans intermédiaire financier, est marginale selon l'Autorité des marchés financiers, qui ne dispose toutefois pas de chiffreage. Dans le cas où les titres sont gérés en nominatif administré, les actions ne sont pas conservées par l'entreprise ou son établissement financier, mais par l'intermédiaire financier de l'actionnaire.

L'éventuelle problématique de titres en déshérence se poserait alors au sein de cet intermédiaire¹³¹.

Dès lors qu'un cadre procédural homogène concernant les comptes inactifs serait introduit, pour les établissements de crédit, dans le code monétaire et financier, il pourrait être envisagé de compléter les dispositions actuelles figurant dans le règlement général de l'autorité des marchés financiers concernant l'activité de tenue de compte conservation¹³², pour demander aux intermédiaires habilité pour l'exercice de cette activité de mettre en place un dispositif de suivi des comptes inactifs. L'autorité des marchés financiers, en complément des actions qui seraient menées par l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), pourraient alors s'assurer, dans le cadre des contrôles qu'elle réalise, du respect de ce dispositif par les teneurs de compte-conservateurs.

¹³¹ En vertu de l'article L. 433-4 du code monétaire et financier, et des articles correspondants du règlement général de l'autorité des marchés financiers (AMF), à l'issue d'une procédure d'offre ou de demande de retrait, les titres non présentés par les actionnaires minoritaires, dès lors qu'ils ne représentent pas plus de 5 % du capital ou des droits de vote, sont transférés aux actionnaires majoritaires à leur demande, et les détenteurs indemnisés. L'initiateur qui a demandé le retrait obligatoire dépose le montant correspondant à l'indemnisation des titres non présentés à l'offre publique de retrait dans un compte bloqué ouvert à cet effet chez le centralisateur - intermédiaire bancaire ou/et financier qui se charge de centraliser les dossiers d'une opération sur titre ou d'une opération plus globalement financière et a pour mission d'assurer la bonne fin administrative, comptable et financière d'une opération. Les fonds non affectés sont conservés par le centralisateur pendant dix ans et versés à la Caisse des dépôts et consignations à l'expiration de ce délai. Les fonds sont à la disposition des ayants droits sous réserve de la prescription trentenaire au bénéfice de l'État. L'article L. 237-7 du règlement général de l'autorité des marchés financiers impose au centralisateur une obligation d'information annuelle à destination des anciens actionnaires non indemnisés. Dans ce cas, l'autorité des marchés financiers vérifie la mise en place de l'indemnisation ainsi que son montant. Elle ne suit, cependant, pas, au-delà, le devenir de ces fonds non affectés.

¹³² Le règlement général de l'autorité des marchés financiers détermine les conditions d'exercice de cette activité (article L. 621-7 VI du code monétaire et financier ; articles 322-1 à 322-49 du règlement général de l'autorité des marchés financiers relatifs au cahier des charges du teneur de compte conservateur).

2 - L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)

Les contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel ne visent pas à s'assurer du respect des dispositifs posés par le code général de la propriété des personnes publiques, dont la vérification de la mise en œuvre est attribuée à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les responsabilités de l'Autorité de contrôle prudentiel en termes de supervision sont définies à l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, qui lui impose de veiller au respect par les établissements soumis à son contrôle des dispositions de certains codes (code monétaire et financier, code des assurances, code de la mutualité, livre IX du code de la sécurité sociale, livre III du code de la consommation), parmi lesquels ne figure pas le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Toutefois, l'Autorité de contrôle prudentiel a pu relever dans le cadre de ses contrôles des insuffisances dans le respect des dispositions concernant la prescription trentenaire des avoirs en déshérence et leur reversement à l'État. Elle l'a notamment fait dans le secteur de l'assurance au titre de la vérification des dispositions inscrites dans le code des assurances qui entrent dans son champ de compétences ; dans le secteur bancaire, elle a pu également demander dans certains cas des améliorations des procédures internes en vigueur au titre de la vérification des dispositifs de contrôle interne et de conformité¹³³.

Comme souligné *supra*, dans le domaine des assurances, l'ensemble du processus de suivi des comptes non réclamés a fait l'objet de vérifications afin de s'assurer que les pratiques en vigueur n'étaient pas contraires à l'intérêt de la clientèle ; certaines actions administratives ou disciplinaires sont en cours.

Pour les banques, les insuffisances relevées ont fait l'objet d'observations portant sur les modalités de mise en œuvre des dispositifs relatifs aux sommes en déshérence et de demandes d'amélioration des procédures en vigueur dans le cadre des lettres de suite adressées par le secrétariat général de l'Autorité de contrôle prudentiel aux établissements contrôlés¹³⁴. Les contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel peuvent aboutir à des demandes de modifications des pratiques, voire à des

¹³³ Dispositifs prévus par le règlement 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit.

¹³⁴ La lettre de suite est une lettre adressée, sur la base d'un rapport de contrôle sur place, par la direction du contrôle permanent du secrétariat général de l'Autorité de contrôle prudentiel à l'établissement contrôlé et l'invitant à corriger les dysfonctionnements ou insuffisances relevés.

sanctions en cas de non-respect des dispositions qui sont de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel. Le contrôle du respect du versement à l'État des sommes prescrites en application du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) n'entrant cependant pas dans son champ de compétence, les défaillances relevées dans ce domaine ne peuvent pas faire l'objet de sanctions. Il n'entre, par ailleurs, pas non plus dans les compétences de l'Autorité de contrôle prudentiel de transmettre des informations sur ces insuffisances à la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans la mesure où cette dernière n'est pas visée dans la liste des autorités ou juridictions auxquelles le secret professionnel de l'Autorité de contrôle prudentiel n'est pas opposable¹³⁵.

Contrôles menés par l'Autorité de contrôle prudentiel sur le traitement des avoirs en déshérence

L'Autorité de contrôle prudentiel a contrôlé les dispositifs relatifs aux contrats d'assurance sur la vie en déshérence à l'occasion de ses contrôles sur place concernant les contrats d'assurance sur la vie non réclamés¹³⁶. L'Autorité de contrôle prudentiel a formalisé des observations et demandes d'améliorations sur ce point dans ses lettres de suite ; dans certains cas, elle a engagé des actions administratives (mises en demeure) ou disciplinaires.

Dans le domaine bancaire, l'Autorité de contrôle prudentiel a également contrôlé, de manière ponctuelle, à l'occasion de contrôles plus larges portant par exemple sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, le traitement des comptes, sommes ou titres en déshérence au sein de certains établissements. L'Autorité de contrôle prudentiel a relevé plusieurs insuffisances dans le respect des dispositions concernant la prescription trentenaire des comptes et avoirs non réclamés. Ces insuffisances ont donné lieu à des observations et demandes d'améliorations dans les lettres de suite adressées par l'Autorité de contrôle prudentiel aux établissements contrôlés.

¹³⁵ Article L. 612-7 du code monétaire et financier.

¹³⁶ Six entreprises ont été contrôlées par l'Autorité de contrôle prudentiel.

Dans le prolongement des contrôles des procédures internes mises en place par les assurances s'agissant des contrats d'assurances sur la vie non réclamés, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) devrait être dotée des moyens législatifs lui permettant de contrôler la gestion des comptes inactifs par les établissements de crédit. Dès lors que serait introduit dans le code monétaire et financier un nouveau cadre juridique concernant ces comptes, l'article L. 612-1 du code monétaire et financier¹³⁷ emportera automatiquement un pouvoir de contrôle de l'autorité de contrôle prudentiel. Il serait également souhaitable de doter l'Autorité de contrôle prudentiel des moyens lui permettant d'étendre ses contrôles aux procédures internes mises en place par les établissements pour assurer la conformité avec les dispositions légales en matière de reversement à l'État, au terme de la prescription trentenaire, des avoirs bancaires et d'assurance en déshérence¹³⁸.

II - Des modalités d'encaissement perfectibles

A - Le positionnement en retrait de France Domaine

Le service France Domaine, en charge au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de définir le cadre législatif et réglementaire des missions domaniales de l'État et de concevoir la politique de valorisation du patrimoine mobilier et immobilier de l'État, interprète, de manière très restrictive, ses attributions concernant les sommes et valeurs prescrites en vertu des articles L. 1126-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Il considère que sa principale attribution à ce titre est de participer à l'élaboration de la législation et de la réglementation relatives aux sommes et valeurs prescrites, en lien avec les autres directions

¹³⁷ « I. L'Autorité de contrôle prudentiel (...) contrôle le respect par ces personnes des dispositions du code monétaire et financier ainsi que des dispositions réglementaires prévues pour son application (...). II. Elle est chargée : (...) 3° De veiller au respect par les personnes soumises à son contrôle des règles destinées à assurer la protection de leur clientèle, résultant notamment de toute disposition législative et réglementaire ou des codes de conduite approuvés à la demande d'une association professionnelle, ainsi que des bonnes pratiques de leur profession qu'elle constate ou recommande, ainsi qu'à l'adéquation des moyens et procédures qu'elles mettent en œuvre à cet effet (...). »

¹³⁸ Dans le cadre d'une obligation de transfert des avoirs non réclamés à la Caisse des dépôts et consignations, comme recommandé *supra*, cette préconisation deviendrait sans objet.

d'administration centrale ou organismes publics concernés¹³⁹. Cette attribution s'inscrit dans le contexte plus général du rôle exercé par France Domaine à l'égard des législations présentant un caractère patrimonial pour l'État. En effet, la législation relative aux sommes et valeurs prescrites constitue un mode d'acquisition spécifique de propriétés publiques, ce qui a justifié le maintien, dans le code général de la propriété des personnes publiques, de ces règles, qui étaient codifiées avant 2006 dans le code du domaine de l'État.

Le service France Domaine ne définit pas d'orientations concernant l'encaissement des sommes et valeurs prescrites, alors même qu'une large partie du versement de ces sommes s'effectue auprès du comptable spécialisé du domaine¹⁴⁰. Il n'existe pas d'instruction générale précisant les modalités d'appréhension par l'État de ces sommes. Seules deux instructions, intervenues respectivement après la loi de modernisation de l'économie qui a modifié les règles de prescription du livret A et après la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007 ayant prévu le reversement au fonds de réserve pour les retraites (FRR) des contrats d'assurance sur la vie en déshérence, précisent les modalités de versement au profit de l'État des sommes déposées sur des produits d'épargne réglementée atteints par la prescription trentenaire et des sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie prescrits¹⁴¹. Les sociétés d'assurance rencontrées lors de l'enquête ont exprimé les difficultés qu'elles avaient rencontrées, juste après le vote de la loi de financement de la sécurité sociales 2007 (LFSS), pour savoir où verser les sommes dues.

Le positionnement en retrait de France Domaine, qui consiste principalement à constater les encaissements de sommes et valeurs

¹³⁹ Ont ainsi été associés, s'agissant des articles mentionnés *supra*, à l'élaboration des parties législatives et réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), publiés en 2006 et en 2011, la direction générale du trésor, le service des collectivités locales de la direction générale des finances publiques, la Caisse des dépôts et consignations en raison des compétences de la Caisse dans la gestion et la réalisation des sommes et valeurs en cause.

¹⁴⁰ Créé à compter du 1^{er} janvier 2007, le comptable spécialisé du domaine, placé sous l'autorité du directeur général des finances publiques (DGFIP), assure le recouvrement d'un certain nombre de produits (cession de tous objets mobiliers ou matériels, loyers budgétaires, etc.), le recouvrement des recettes du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État », la tenue du compte de commerce « opérations commerciales du domaine », etc.

¹⁴¹ Instruction n° 11-002-D 61 du 12 janvier 2011 (versement au profit de l'État des sommes déposées sur des produits d'épargne réglementée atteintes par la prescription trentenaire) ; instruction n° 7-049-D53-D61 du 13 décembre 2007 (recouvrement des sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie en déshérence).

prescrites sans définir de politique de recouvrement, voire de contrôle, est préjudiciable à plusieurs égards. En l'absence de dispositif de suivi statistique, France Domaine n'est pas en mesure d'être informé des anomalies qui peuvent être relevées au niveau des encaissements¹⁴² et de prendre d'éventuelles actions correctives.

Même si les montants reversés à l'État sont aujourd'hui limités, leur augmentation récente et l'impact que pourrait avoir la mise en place d'obligations à la charge des établissements de crédit s'agissant des comptes bancaires inactifs, justifient une implication plus forte de France Domaine sur ces aspects. Il est nécessaire de renforcer le pilotage et le suivi effectué par ce service. Il serait, en particulier, souhaitable que France Domaine définisse un plan d'actions portant sur le recouvrement des sommes et valeurs prescrites ayant vocation à revenir à l'État au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Il pourrait consister, en premier lieu, à établir une instruction précisant les modalités d'appréhension par l'État des sommes et valeurs atteintes par la prescription. Cette instruction compléterait les deux instructions thématiques concernant les produits d'épargne réglementée atteints par la prescription trentenaire et les sommes dues au titre des contrats d'assurance-vie en déshérence. Elle permettrait de rappeler aux établissements concernés l'existence de cette législation domaniale et de préciser les modalités de versement des sommes concernées (voir *infra*). Il conviendrait également que France Domaine mette en place un dispositif de suivi statistique des versements au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) permettant de détecter les éventuelles anomalies, et de prendre, le cas échéant, des mesures correctrices (courrier à un établissement en cas de non-respect de la réglementation relative à la prescription trentenaire ; transmission des constats effectués à la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) qui a effectué quelques contrôles du respect de cette législation ; etc.).

¹⁴² La Cour a ainsi relevé l'absence de versement à l'État par un établissement de crédit au titre de la prescription trentenaire des comptes bancaires. Elle a également constaté des versements opérés avec retard. Ainsi, elle a relevé l'exemple d'un versement opéré par un établissement de crédit en 2009 au titre de comptes bancaires prescrits dont les titulaires étaient décédés, certains décès remontant à 1969, soit à plus de trente ans.

B - Des procédures d'encaissement élatées

L'encaissement des sommes et valeurs prescrites intervient à la fois au niveau des directions départementales ou régionales de la direction générale des finances publiques (DGFIP) (DDFiP ou DRiP) et du comptable spécialisé du domaine. Ce dernier ne devrait, aux termes du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), recevoir que les versements au titre des contrats d'assurance-vie en déshérence lorsque le déposant a son siège dans la région d'Ile-de-France. En pratique, il reçoit une partie importante des versements effectués au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) (près de 66 % sur la période 2008-2012).

Dispositions relatives aux procédures d'encaissement des sommes et valeurs prescrites (articles R. 1126-2 à 5 du code général de la propriété des personnes publiques)

La remise des sommes et valeurs prescrites, hors assurance-vie, doit avoir lieu auprès du comptable de la direction générale des finances publiques du siège du déposant. Lorsque les banques ou établissements possèdent des agences ou succursales dont les écritures comptables ne sont pas centralisées à l'établissement principal, elles effectuent la remise auprès du comptable de la direction générale des finances publiques du siège de l'agence ou de la succursale détenant les sommes et valeurs dues.

La remise des sommes dues au titre de contrats d'assurance sur la vie atteints par la prescription a lieu selon des modalités similaires. Toutefois, lorsque le déposant a son siège dans la région d'Ile-de-France, cette remise s'effectue auprès du comptable spécialisé du domaine.

La Caisse des dépôts et consignations remet au Trésor Public, lorsqu'elles sont atteintes par la prescription trentenaire ou conventionnelle, les sommes et valeurs déposées auprès d'elle par des sociétés ou établissements à caractère commercial (titres émis par ces sociétés ou établissements, et visés par l'article L. 1126-2 2° du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), lorsqu'il s'est écoulé plus de dix ans sans réclamation des titulaires depuis le jour où ils ont eu le droit d'en exiger le paiement) ou par les banques et autres établissements dépositaires de dépôts et titres (comptes inactifs clôturés lorsque les dépôts et avoirs inscrits à ces comptes n'ont fait l'objet de la part des ayant droit d'aucune opération ou réclamation depuis dix ans).

La Caisse des dépôts et consignations verse à la direction régionale des finances publiques (DRFiP) Île-de-France les sommes dues au titre de la déchéance des consignations, dont celles relevant de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)¹⁴³.

La multiplicité des circuits d'encaissement ne permet pas de disposer d'une vision globale des versements au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Il serait opportun de les simplifier. La Cour recommande, à cet égard, de faire du comptable spécialisé du domaine le comptable unique pour toutes les opérations relatives à l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Cette centralisation des opérations d'encaissement permettrait d'améliorer la traçabilité des versements, de rationaliser l'organisation de l'encaissement et de disposer d'une vision globale au niveau du comptable spécialisé du domaine.

La remise des sommes et valeurs prescrites doit avoir lieu, aux termes du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), dans les vingt premiers jours du mois de janvier de chaque année. En pratique, les versements à l'État sont effectués tout au long de l'année, et non pas seulement dans les vingt premiers jours du mois de janvier de chaque année¹⁴⁴. Ils doivent être accompagnés de pièces justificatives listées par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Cette obligation est cependant très inégalement respectée, ce qui peut soulever des difficultés d'identification concernant la nature des sommes et valeurs prescrites, voire même l'organisme à l'origine du versement à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et peut être à l'origine d'erreurs d'imputation comptable¹⁴⁵. Une réflexion pourrait être menée, au niveau de France Domaine, sur les documents qui doivent accompagner les versements à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et leur éventuelle normalisation à travers un formulaire administratif¹⁴⁶.

¹⁴³ L'ordonnateur est, dans ce cas, la direction générale du Trésor.

¹⁴⁴ Ce sont des opérations au comptant (c'est-à-dire qui ne se font pas sur titres de perception).

¹⁴⁵ La Cour a relevé, dans le cadre de son enquête, plusieurs versements au comptable spécialisé du domaine qui n'étaient accompagnés d'aucun document précisant la nature de la prescription.

¹⁴⁶ Un bordereau de versement est parfois utilisé par les organismes. Ce bordereau de versement devrait être actualisé et complété pour intégrer l'élargissement du champ d'application de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) (en particulier, aux contrats d'assurance sur la vie en déséréance).

III - Des reversements à l'État au titre des avoirs bancaires et d'assurance prescrits de faibles montants

A - Des versements qui ne sont pas isolés sur le plan budgétaire

Les encaissements au titre des articles L. 1126-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ne peuvent aujourd'hui pas être isolés au plan budgétaire.

Ils sont comptabilisés sur deux spécifications comptables différentes (respectivement, les spécifications 2202.75 et 269751).

Modalités de comptabilisation des encaissements au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques

L'essentiel des encaissements est comptabilisé sur le compte de produits 725.1, qui enregistre de nombreuses autres recettes¹⁴⁷, au sein de la rubrique « gestion du domaine de l'État ». Les versements effectués par la Caisse des dépôts et consignations sont comptabilisés sur le compte 72 888 « autres produits de fonctionnement divers », au sein de la rubrique « produits de fonctionnement divers ».

Ces spécifications comptables ne sont pas propres aux sommes et valeurs en déshérence atteintes par la prescription. Par exemple, sur la spécification comptable 2202.75, sont imputées deux types d'encaissements : les sommes et valeurs attribuées à l'État en vertu de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et les sommes, valeurs et produits revenant à l'État en application de l'article 41.4 du code de procédure pénale¹⁴⁸.

Les chiffres qui ont été transmis à la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFIP) relèvent donc d'une comptabilité extrabudgétaire, avec toutes les fragilités associées à ce type de comptabilité, qui devrait en tout état de cause disparaître dans le

¹⁴⁷ L'intitulé de ce compte est « Gestion du domaine de l'État. Revenus de gestion courante ». Ce compte enregistre un certain nombre de produits domaniaux (concessions de ports de plaisance sur le domaine maritime et fluvial, redevance d'occupation des éoliennes implantées sur le domaine public de l'État, ventes de meubles, legs et donations sans affectation spéciale, etc.).

¹⁴⁸ L'article 41.4 du code de procédure pénale concerne les objets ayant fait l'objet d'une saisie de justice.

cadre du progiciel Chorus¹⁴⁹. Il conviendrait, pour l'avenir, de pouvoir retracer ces versements sur un plan budgétaire, en réservant une spécification comptable aux sommes et valeurs attribuées à l'État au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)¹⁵⁰.

B - Le faible montant des reversements au titre des avoirs bancaires prescrits

1 - Une augmentation au cours des deux dernières années en lien avec le reversement à l'État des livrets A prescrits

D'un montant globalement limité, les sommes perçues par l'État au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), hors assurance-vie, ont enregistré une augmentation sensible au cours des deux dernières années¹⁵¹.

Sur longue période, soit entre 1980 et 1999, ces sommes sont restées pour l'essentiel inférieures à 10 M€. En 2000 et 2001, elles ont augmenté pour atteindre respectivement près de 39 M€ et 25,6 M€. Cette augmentation ponctuelle s'explique néanmoins, pour l'année 2000, par un important rappel de près de 30 M€ effectué par l'administration fiscale. En 2011 et 2012, les versements ont atteint respectivement près de 108 M€ et 76,6 M€. Sur ce total, les sommes versées par les groupes ou établissements bancaires consultés par la Cour au titre de la prescription trentenaire des comptes bancaires (hors titres) représentaient seulement 51,9 M€ en 2011 et 49,3 M€ en 2012, dont respectivement 44,7 M€ et 41,1 M€ au titre des livrets A prescrits (soit 41 % et 54 % du total des versements reçus par la direction générale des finances publiques

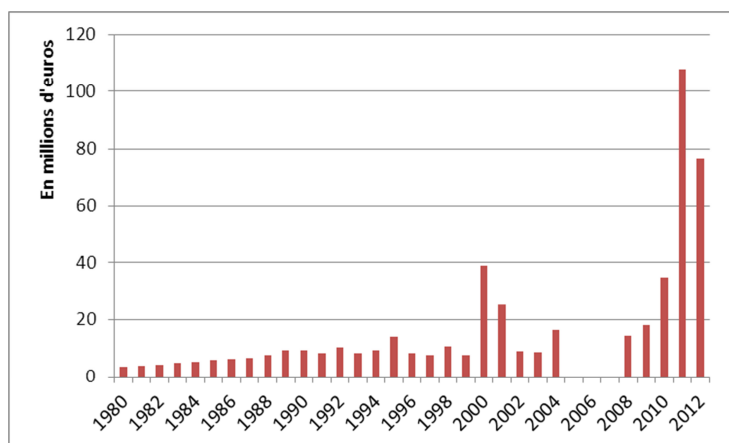
¹⁴⁹ Chorus : progiciel de gestion intégrée de la comptabilité générale de l'État.

¹⁵⁰ Une modification de la nomenclature des recettes du budget général et des comptes spéciaux a été récemment effectuée en ce sens, fin février 2013, à la demande de la direction générale des finances publiques (DGFIP). L'intitulé du compte budgétaire 220210 a été modifié comme suit «sommes et valeurs attribuées à l'État (article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ex. L. 27 du code du domaine de l'État) afin de regrouper, sous un seul compte, l'ensemble des sommes et valeurs atteintes par la prescription.

¹⁵¹ Ces sommes ne recouvrent pas seulement les avoirs prescrits versés par les établissements de crédit. Comme indiqué *supra*, elles concernent également des versements au titre des sommes et valeurs prescrites effectués par des sociétés commerciales ou civiles, ou des collectivités privées ou publiques, ayant émis des actions, parts de fondateur, obligations ou autres valeurs mobilières négociables (prescription trentenaire du capital ou quinquennale des intérêts/coupons/dividendes).

(DGFIP) au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), hors assurance-vie, en 2011 et 2012).

Graphique n° 4 : versements reçus par la direction générale des finances publiques (DGFIP) au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) (hors assurance-vie)¹⁵²



Source : Parlement ; France Domaine ; Caisse des dépôts et consignations

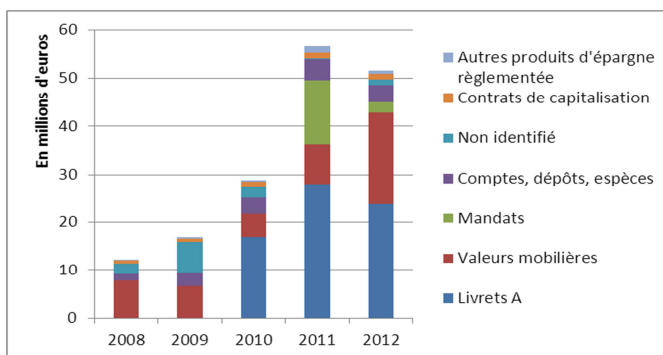
Les montants reversés par la Caisse des dépôts et consignations au titre de la prescription trentenaire des comptes bancaires sont réduits (près de 2 M€ reversés entre 2001 et 2012), avec une augmentation cependant en 2011 (1,44 M€, contre seulement 51 000 € en 2010)¹⁵³.

¹⁵² Les chiffres retranscrits par la Cour proviennent de sources différentes : pour les données de 1980 à 2004, réponse à la question écrite n° 72499 publiée au JO le 20/06/2006 et chiffres transmis par la Caisse des dépôts et consignations ; pour les données de 2007 à 2012, chiffres transmis par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Caisse des dépôts et consignations. La direction générale des finances publiques a indiqué à la Cour qu'il ne lui était pas possible de retrouver les chiffres antérieurs à 2007 et que pour l'année 2007, une partie de ces chiffres étaient partiels et dus vraisemblablement à des erreurs d'imputation de la part des comptables des départements.

¹⁵³ Ces versements ne concernent que la déchéance des comptes numéraires à laquelle il conviendrait d'ajouter la valeur des titres prescrits. La cession des titres concernés par la

L'augmentation récente et sensible des versements à l'État au titre de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), hors assurance-vie, est, en grande partie, la conséquence de la réforme du livret A, par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, qui a conduit des réseaux historiques à identifier des livrets prescrits et à les reverser à l'État, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Graphique n° 5 : répartition des versements au comptable spécialisé du domaine



Source : France Domaine ; retraitements Cour des comptes¹⁵⁴

Sur la période 2008-2012, les banques représentent 90 % des versements effectués auprès du comptable spécialisé du domaine¹⁵⁵ au

prescription est opérée globalement pour tous les titres sans distinction du motif de consignation ou de dépôt à la Caisse des Dépôts et consignations. Elle a représenté un versement à l'État de 615 K€ au titre de l'année 2011. Il n'est pas possible à la Caisse des dépôts et consignations d'en préciser la quote-part relative aux compte-titres inactifs.

¹⁵⁴ La catégorie « autres produits d'épargne réglementée » rassemble les produits d'épargne suivants : comptes épargne logement, livrets de développement durable, livrets d'épargne populaire, livret B, plans d'épargne logement. La catégorie « valeurs mobilières » regroupe la prescription quinquennale de coupons/intérêts/dividendes (provenant de comptes titres ou correspondant à des dividendes de sociétés civiles et commerciales non versés aux actionnaires), la prescription trentenaire de valeurs mobilières et des comptes titres prescrits. La catégorie « Comptes, dépôts et espèces » inclut les comptes bancaires prescrits (il n'est pas exclu que puisse y figurer des comptes titres).

¹⁵⁵ La direction générale des finances publiques (DGFIP) n'a pas été en mesure de transmettre à la Cour, s'agissant des versements reçus par les DDFIP/DRFiP au titre des articles L. 1126-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), le détail des organismes contributeurs et de la nature des sommes prescrites.

titre de l'article L. 1126-1 du CG3P¹⁵⁶ - hors assurance-vie (dont près de 50 % par une seule banque).

Les contrats de capitalisation représentent, sur cette même période, un versement de 4,78 M€, effectué par une seule société d'assurance. D'après une analyse juridique transmise à la Cour par la fédération française des sociétés d'assurances, ces contrats sont soumis à la déchéance de propriété trentenaire au profit de l'État. Une entreprise d'assurance de taille importante, consultée dans le cadre de l'enquête, a cependant considéré que ce n'était pas le cas. Afin de lever toute ambiguïté sur ce point, la Cour recommande d'inclure explicitement, à l'article L. 1126-1 du CG3P, les contrats et bons de capitalisation en déshérence dans le champ d'application des sommes acquises à l'État au terme de la prescription trentenaire.

La faiblesse du nombre de sociétés commerciales ou civiles ayant reversé, en direct, sur la période 2008-2012¹⁵⁷, des dividendes, coupons ou intérêts prescrits au comptable spécialisé du domaine semble indiquer que de nombreux émetteurs de titres ne respectent pas la réglementation.

Contrats de capitalisation et déchéance de propriété au profit de l'État

Les contrats de capitalisation ne sont pas des contrats d'assurance-vie mais des produits d'épargne. D'après une analyse juridique transmise par la fédération française des sociétés d'assurances à la Cour, ces contrats sont appréhendés par les dispositions du 2° de l'article L. 1126-1 du CG3P (« *sont définitivement acquis à l'État (...) 2° les actions, parts de fondateur, obligations et autres valeurs mobilières des mêmes collectivités, lorsqu'elles sont atteintes par la prescription trentenaire ou conventionnelle* ».) C'est ce qu'a jugé la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 17 novembre 1955, en précisant que ce texte (issu de l'article L. 27 du code du domaine de l'État, lui-même issu de l'article 111 de la loi de finances du 25 juin 1920) s'applique aux sommes représentant la valeur de rachat de titres de capitalisation dont les souscripteurs n'ont pas réclamé le paiement à la société pendant trente ans après avoir suspendu les versements des primes en cours de contrat nonobstant les clauses des contrats de capitalisation prévoyant l'acquisition de ces sommes au profit de la société.

¹⁵⁶ Soit 150,3 M€ sur un total de versements auprès du comptable spécialisé du domaine de 166 M€ au cours de la période 2008-2012.

¹⁵⁷ Moins d'une quarantaine chaque année.

2 - Des défaillances dans les versements à l'État par les établissements de crédit

Les pratiques de certains établissements de crédit, déjà mentionnées dans le chapitre I, conduisent à des reversements tardifs à l'État, voire à une absence de reversements, des avoirs prescrits.

Ainsi, plusieurs établissements bancaires considèrent que le point de départ de la prescription correspond à la détection par leur système d'information de l'inactivité du compte et à son transfert sur un compte collectif, qui intervient en général passé un an sans mouvement à l'initiative du client. Cette position conduit à retarder le point de départ de la prescription trentenaire, fixé par les textes à la date du dernier mouvement passé par le client ou de la dernière manifestation de celui-ci, et à retarder d'autant les versements à l'État.

Par ailleurs, certains établissements excluent, en contradiction avec les textes, des comptes courants ou d'épargne de leur dispositif concernant les comptes inactifs. Ils excluent donc, de manière injustifiée, une large partie des comptes potentiellement prescrits des reversements à l'État.

L'absence indue de reversements à l'État peut également tenir à des défaillances dans le traitement des comptes inactifs. Ainsi, un établissement de crédit consulté par la Cour compte environ 430 500 comptes d'épargne de personnes physiques atteints par la prescription trentenaire (dernières opérations comprises entre 1964 et 1982), pour un montant de 118 M€ (dont 33 M€ pour des personnes nées avant 1900), qui n'ont pas encore fait l'objet de reversements à l'État.

Les établissements bancaires ne sont pas systématiquement informés du décès de leurs clients. Des comptes peuvent ainsi rester ouverts dans leurs livres sans être systématiquement intégrés dans le dispositif de la prescription trentenaire.

Enfin, un groupe bancaire a indiqué à la Cour n'avoir pas mis en œuvre les dispositions relatives à la prescription trentenaire et n'avoir effectué, en conséquence, aucun reversement à l'État.

3 - L'évaluation délicate des versements à venir

a) L'évolution de la composition du patrimoine des ménages au cours des dernières décennies

La prescription de trente ans¹⁵⁸ fait remonter les versements à l'État à une époque où le montant et la composition du patrimoine financier des ménages étaient sensiblement différents de la situation actuelle. Toute appréciation sur le montant des versements à l'État doit, en premier lieu, être replacée dans ce contexte historique, afin d'en déduire une politique de contrôle évolutive au cours des années à venir destinée à mieux cerner l'ampleur des comptes devant être touchés par la prescription trentenaire.

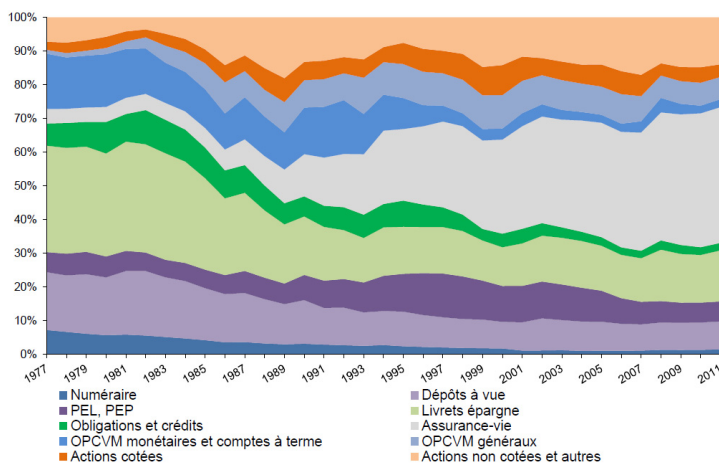
Le montant du patrimoine financier des ménages a très fortement augmenté, en valeur absolue, sur longue période : il ne s'élevait qu'à 282 Md€ en 1977 contre 3 770 Md€ à la fin du 3^e trimestre 2012¹⁵⁹.

La répartition entre les différents produits financiers a connu également une très forte évolution. Il y a trente ans le patrimoine financier des ménages était largement orienté vers l'épargne liquide (numéraire, dépôts à vue, et surtout livrets d'épargne avec ou sans avantage fiscal¹⁶⁰). Ce type d'épargne est passé des deux tiers du patrimoine financier des ménages en 1977 à un tiers seulement en 2011, au bénéfice d'actifs financiers de plus long terme et notamment de l'assurance-vie.

¹⁵⁸ Par exemple, pour l'année 2013, elle concerne les avoirs prescrits avant décembre 1982.

¹⁵⁹ Source : Banque de France, comptes nationaux financiers.

¹⁶⁰ La politique de l'épargne des années 70/80 était fortement orientée vers le développement de l'épargne liquide. Entre 1975 et 1985, le plafond du livret A a été revalorisé huit fois pour passer progressivement de 25 000 F à 72 000 F. De nouveaux produits d'épargne liquide ont été créés et ont connu un succès important : livret bleu le 26 janvier 1976, livret d'épargne populaire le 27 avril 1982, compte pour le développement industriel (Codevi) le 8 juillet 1983, livret épargne entreprise le 8 juillet 1984.

Graphique n° 6 : composition du patrimoine financier des ménages

Source : Banque de France, comptes nationaux financiers, retraitement direction générale du Trésor

Si l'évolution du montant du patrimoine financier des ménages et de sa composition jouent directement sur le montant à venir des avoirs en déshérence, l'évolution de la mortalité ne devrait pas avoir d'incidence marquante sur leur ampleur car le taux de mortalité s'est stabilisé en France depuis les années 1950, avec un nombre de décès de l'ordre de 550 000 par an.

Compte tenu de la composition du patrimoine des ménages il y a trente ans, surtout orientée vers l'épargne liquide, l'essentiel des versements à venir au titre de la prescription trentenaire devrait donc provenir de la prescription de comptes et livrets bancaires d'ici à 2020, puis davantage de versements devraient être constatés au titre de comptes-titres prescrits ; enfin, vers les années 2025, les versements au titre des contrats d'assurance-vie prescrits pourraient voir leur part augmenter. Cette répartition s'observe d'ores et déjà dans les versements effectués auprès du comptable spécialisé du domaine, déjà mentionnés *supra*.

Les versements à venir au titre des livrets A prescrits devraient se situer dans le prolongement des versements tendanciellement croissants qui ont été faits, jusqu'en 2008, au profit du fonds national de solidarité et d'action mutualistes. Ce dernier recevait, jusqu'à cette

date¹⁶¹, 3/5 des livrets A en déshérence n'ayant fait l'objet d'aucune opération depuis plus de trente ans de la part des déposants, soit 159 M€ sur la période 1998-2008. Le total des montants de livret A prescrits, sur cette même période, s'est donc élevé à 265 M€. Les montants annuels des livrets A atteints par la prescription trentenaire a presque triplé entre 1998 et 2008, passant de près de 14 M€ à 38,7 M€. Les versements annuels effectués, depuis 2009, au bénéfice de l'État au titre des livrets A prescrits se sont élevés à 41,1 M€ en 2012, après 37 M€ et 44,7 M€ respectivement en 2010 et 2011. Pour l'un des réseaux historiques concernés, le montant moyen des livrets A prescrits a progressé régulièrement au cours des dernières années. Il était, en 2011, de l'ordre de 200 €.

Tableau n° 15 : versements au fonds national de solidarité et d'action mutualistes

K€

Année	Versements au FNSAM (3/5e des Livrets A en déshérence)	Montant total de la prescription sur les Livrets A
1998	8 382	13 970
1999	10 589	17 648
2000	12 084	20 140
2001	12 487	20 812
2002	11 281	18 802
2003	11 883	19 805
2004	17 304	28 840
2005	16 388	27 313
2006	17 667	29 445
2007	18 168	30 280
2008	23 237	38 728
TOTAL	159 470	265 783

Source : Caisse des dépôts et consignations

Les actions visant à contrôler le respect des dispositions relatives à la prescription devraient donc être définies en fonction des caractéristiques de la composition du patrimoine financier des ménages il y a trente ans.

Selon les données de l'observatoire de l'épargne réglementée, le nombre de livrets A et bleu ouverts il y a plus de 40 ans chez les trois

¹⁶¹ Les livrets A en déshérence se sont vus appliquer la prescription trentenaire au profit de l'État à partir de l'exercice 2009.

distributeurs historiques est de l'ordre de 10 millions, pour un encours de 39,75 Md€ à fin 2011. Le nombre de livrets A détenus par des personnes âgées de plus de 65 ans, chez ces mêmes distributeurs, est de 9,96 millions pour un encours de 60,3 Md€ à cette même date. Le très grand nombre de personnes concernées et l'ampleur des encours en cause doivent conduire à un contrôle renforcé de l'application des règles de prescription car une remontée de fonds vers l'État même minime en taux pourrait être significative en valeur absolue compte tenu des encours en cause.

La réforme du livret A, qui s'est accompagnée de la possibilité, depuis le 1^{er} janvier 2009, pour toute banque d'en proposer à ses clients, justifie par ailleurs de renforcer les contrôles sur l'ensemble des banques, même si ces livrets ne seront concernés, s'agissant des nouveaux distributeurs, par la prescription trentenaire qu'en 2040 au plus tôt.

b) Les indications partielles, voire inexistantes, transmises par les établissements de crédit

Les établissements de crédit consultés par la Cour dans le cadre de l'enquête n'ont pas été en mesure de communiquer des prévisions concernant leurs versements futurs au titre de la prescription trentenaire ou ont communiqué des indications de nature très hétérogène. Une seule banque a été en mesure de répondre de manière détaillée sur le nombre et l'encours des comptes inactifs qui pourraient tomber en déshérence entre les années 2013 et 2042. Il n'est, dans ce contexte, pas possible à la Cour d'évaluer précisément les versements à venir au titre de la prescription trentenaire des avoirs bancaires.

Les éléments d'information, souvent partiels, voire inexistantes, transmis par les établissements de crédit confirme que si l'activité des comptes courants est bien suivie par les banques, puisque, par nature ces comptes sont régulièrement movimentés par leur titulaire, la mesure de l'inactivité puis de la déshérence est beaucoup plus incertaine pour les comptes structurellement moins utilisés que sont les comptes d'épargne en numéraire ou en titres. Le travail de reprise et de mise en conformité du stock des comptes inactifs, recommandé dans le chapitre I, pourrait conduire à faire remonter vers l'État des montants beaucoup plus significatifs que ceux enregistrés ces dernières années par la direction générale des finances publiques.

C - Des versements au titre des contrats d'assurance sur la vie prescrits d'un montant limité

1 - Des fonds perçus par le fonds de réserve des retraites et le fonds de solidarité vieillesse minorés à la suite d'erreurs d'imputation comptable

Les contrats d'assurance sur la vie n'ont été inclus que récemment dans le champ d'application du régime de droit commun des sommes et valeurs prescrites prévu aux articles L. 1126-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). La loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 (LFSS) a complété l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) afin de prévoir explicitement que les sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie comportant une valeur de rachat ou de transfert n'ayant pas fait l'objet, à compter du décès de l'assuré ou du terme du contrat, d'aucune réclamation auprès de l'organisme d'assurance depuis trente années sont acquises à l'État¹⁶². Ces produits ont d'abord constitué une ressource du fonds de réserve pour les retraites (FRR). L'idée sous-jacente était que ces sommes – estimées entre 1 et 2 Md€ dans l'exposé des motifs du projet de loi – viennent alimenter les réserves financières du fonds de réserve des retraites destinées à préserver l'équilibre à long terme des régimes de retraite. A la suite de la réforme des retraites de novembre 2010, le produit des contrats d'assurance-vie en déshérence, de pair avec d'autres recettes du fonds de réserve des retraites, a été attribué au fonds de solidarité vieillesse (FSV) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

¹⁶² L'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) a vocation à s'appliquer à l'ensemble des contrats d'assurance sur la vie comportant une valeur de rachat ou de transfert, ce qui comprend notamment les contrats d'assurance vie de type « épargne » et les contrats collectifs de retraite (articles 82, 83, plan d'épargne retraite populaire et contrats de retraite dit « Madelin », notamment). Les contrats d'assurance sur la vie sans valeur de rachat ou de transferts (par exemple, les contrats visés par l'article L. 132-23, alinéa 1, du code des assurances qui fait référence, entre autres, aux assurances temporaires en cas de décès, comme par exemple les contrats « emprunteurs » accompagnant les prêts bancaires) sont exclues de l'obligation de reversement à l'État.

Délais de prescription

L'article L. 114-1 du code des assurances prévoit pour les contrats d'assurance vie un délai de prescription de deux ans, ou de dix ans lorsque le bénéficiaire des prestations est une personne distincte du souscripteur. En principe, le délai de prescription commence à courir à compter de l'évènement qui donne naissance à la prestation (terme ou décès). Toutefois, ce délai ne court que du jour où les intéressés (bénéficiaires des prestations) ont eu connaissance de cet évènement, s'ils prouvent qu'ils l'ont ignoré jusque-là. Enfin, la jurisprudence considère que le point de départ de la prescription peut être retardé jusqu'à la connaissance de l'acte permettant d'agir (c'est-à-dire la connaissance du contrat ou de la désignation bénéficiaire).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, en modifiant la rédaction de l'article L. 114-1, limite la prescription à trente ans à compter du décès de l'assuré. Cette règle des trente ans fait coïncider la fin de la prescription avec le délai prévu pour le versement des prestations non réclamées à l'État.

Les sommes perçues jusqu'à présent par le fonds de réserve des retraites (FRR) puis le fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre des contrats d'assurance sur la vie en déshérence sont d'un montant très limité (2,1 M€ entre 2008 et janvier 2013). Ce montant est, en réalité, minoré en raison d'erreurs d'imputation comptable intervenues au niveau de la direction générale des finances publiques et qui ont conduit à ne pas reverser, à tort, 4,3 M€ au fonds de réserve des retraites/fonds de solidarité vieillesse minorés (FRR/FSV). Le fonds de réserve des retraites et le fonds de solidarité vieillesse auraient dû percevoir, au total, un montant de 6,4 M€ au titre des contrats d'assurance sur la vie en déshérence, deux sociétés d'assurance étant à l'origine de près de 80 % de ces versements.

Reversements au fonds de réserve des retraites puis au fonds de solidarité vieillesse : des erreurs d'imputation

À l'occasion de l'enquête menée par la Cour, la direction générale des finances publiques a détecté, au cours du premier trimestre 2013, des erreurs d'imputation comptable s'agissant des versements au titre des contrats d'assurance sur la vie en déshérence. Ces erreurs ont principalement consisté à imputer au budget général de l'État, au lieu du FRR ou du FSV, certains versements effectués par les assureurs au titre des contrats d'assurance-vie prescrits¹⁶³. La Cour a également relevé plusieurs erreurs d'imputation en sens inverse, à savoir l'imputation au FSV de versements qui relevaient du budget général de l'État. Au total, le FRR/FSV aurait dû percevoir, sur les exercices 2008 à 2012, des reversements additionnels à hauteur de 4,3 M€, qui devront faire l'objet d'opérations de restitution. À la suite de ces opérations de restitution, le FRR/FSV aura donc perçu, sur la période 2008-janvier 2013, 6,4 M€ au titre des contrats d'assurance sur la vie en déshérence.

Tableau n° 16 : sommes déjà perçues et à percevoir par le fonds de réserve des retraites et le fonds de solidarité vieillesse au titre des contrats d'assurance-vie en déshérence¹⁶⁴

Année	Sommes déjà reçues	Sommes à percevoir	Total
2008	353 966,23 €	515 810,49 €	869 776,72 €
2009	171 124,28 €	2 316 742,47 €	2 487 866,75 €
2010	58 657,96 €	583 915,65 €	642 573,61 €
2011	264 522,36 €	238 534,10 €	503 056,46 €
2012	60 189,61 €	621 118,91 €	681 308,52 €
jan 2013	1 222 193,04 €	/	1 222 193,04 €
Total	2 130 653,48 €	4 276 121,62 €	6 406 775,10 €

Source : Fonds de réserve des retraites, Fonds de solidarité vieillesse, Direction générale des finances publiques, retraitements Cour des comptes

¹⁶³ Si certaines de ces erreurs peuvent tenir à une insuffisante précision des documents accompagnant les versements effectués par les assureurs, la plupart d'entre elles tiennent à une absence de contrôle de second niveau.

¹⁶⁴ Les versements perçus en janvier 2013 ont été rattachés aux comptes 2012 du fonds de solidarité vieillesse.

Il sera nécessaire, pour l'avenir, de mettre en œuvre un dispositif permettant d'assurer la correcte imputation des sommes ayant vocation à revenir au fonds solidarité vieillesse au titre des contrats d'assurance-vie en déshérence. La recommandation formulée par la Cour de faire du comptable spécialisé du domaine le comptable unique pour toutes les opérations relatives à l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) devrait être de nature à y contribuer.

2 - Une place beaucoup moins développée de l'assurance-vie dans le patrimoine financier des ménages il y a trente ans

Comme souligné *supra*, la prescription de trente ans¹⁶⁵ fait remonter les versements pour le fonds de réserve des retraites et le fonds de solidarité vieillesse à une époque où l'assurance-vie était beaucoup moins développée. L'assurance-vie ne représentait que 3,5 % du patrimoine financier des ménages en 1977, contre près de 39 % au troisième trimestre 2012. Le montant des versements au FRR/FSV doit être replacé dans ce contexte historique. Il convient cependant de relever, à titre de comparaison, que les montants reversés au FRR, à compter de 2002, puis au FSV, à compter de 2011, par la Caisse des dépôts et consignations au titre de l'épargne salariale consignée¹⁶⁶ sont plus élevés (43,4 M€ sur la période 2002-2012, dont 33,7 M€ sur la période 2008-2012) alors même que les encours d'épargne salariale (89,2 Md€ au 30 juin 2012) sont aujourd'hui très inférieurs à ceux de l'assurance-vie (1 416,2 Md€ en avril 2013).

¹⁶⁵ Pour l'année 2007, première année d'entrée en vigueur du 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) relatif à la prescription au profit de l'État des contrats d'assurance sur la vie, elle concernait les contrats dénoués avant le 22 décembre 1976 et n'ayant pas fait l'objet de demande de règlement des prestations.

¹⁶⁶ La Caisse des dépôts et consignations reçoit en consignation les fonds de l'épargne salariale n'ayant fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune réclamation un an après leur échéance. Ces fonds devaient, passé un délai de trente années, être reversés au FRR à compter de 2002. Ils doivent l'être au FSV depuis 2011 (article L. 135-3 du code de la sécurité sociale).

3 - Le traitement des capitaux en déshérence par les assureurs

a) Les pratiques antérieures à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

La faiblesse des versements au fonds de réserve des retraites et au fonds de solidarité vieillesse peut être également liée au fait que certains assureurs auraient déjà distribué, avant 2007, une partie des capitaux des contrats d'assurance sur la vie non réclamés à la mutualité des assurés via le mécanisme de la participation aux bénéfices.

Modalités d'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2007 aux contrats en cours

Les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, en date du 21 décembre 2006, relatives à la déchéance de propriété au profit de l'État des contrats d'assurance sur la vie en déshérence s'appliquent aux contrats en cours. Dans la mesure où certains organismes d'assurance indiquaient avoir déjà distribué les capitaux des contrats non réclamés à la mutualité des assurés sous forme de participation aux bénéfices, des précisions ont été apportées sur les modalités d'application de la loi aux contrats en cours. Dans sa réponse à la question n° 1988 de Mme le Sénateur Procaccia du 4 octobre 2007, le gouvernement a indiqué que les nouvelles dispositions ne s'appliquaient, pour les contrats souscrits et dénoués avant l'entrée en vigueur de la loi, que dans la mesure où la prestation n'avait pas encore été payée, réclamée ou distribuée sous forme de participation aux bénéfices au terme du délai de prescription de dix ans que prévoyait l'article L. 114-1 du code des assurances avant l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Au total, le 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) vise donc les sommes :

- qui n'ont fait l'objet d'aucune demande de prestation auprès de l'organisme d'assurance depuis trente années ;
- qui sont dues au titre de contrats d'assurance sur la vie comportant des valeurs de rachat ou de transfert en vigueur au 22 décembre 2006 ;
- ou qui sont dues au titre de contrats d'assurance sur la vie comportant des valeurs de rachat ou de transfert souscrits et dénoués avant le 22 décembre 2006 dès lors que la prestation n'avait pas encore été payée, réclamée ou distribuée sous forme de participation aux bénéfices au terme du délai de prescription de dix ans que prévoyait l'article L. 114-1 du code des assurances avant l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

Sur les neuf entreprises d'assurance consultées par la Cour, six ont fait état de versements des capitaux des contrats non réclamés au titre de la participation au bénéfice antérieurement à l'entrée en vigueur de la LFSS pour 2007. Les pratiques sont cependant très hétérogènes, et seulement deux sociétés ont été en mesure de fournir un chiffrage des montants correspondants. Les autres sociétés n'ont pas été en mesure de justifier ni de la réalité des versements des sommes atteintes par la prescription dans la participation aux bénéfices, ni des montants qui auraient été reversés à cette occasion¹⁶⁷.

Traitement des capitaux en déshérence : illustration d'une pratique antérieure à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

Une société consultée dans le cadre de l'enquête effectuait régulièrement, avant 2007, des purges comptables des provisions pour sinistre à payer (PSAP)¹⁶⁸ et les distribuait sous forme de participation aux bénéfices. Entre 1985 et 2006, le montant ainsi redistribué a atteint 114 M€. La dernière purge comptable a été effectuée en 2006. Elle a concerné les PSAP d'une durée supérieure à cinq ans, soit les contrats d'assurance sur la vie non réclamés dont le terme était échu depuis plus de cinq ans ou le décès de l'assuré intervenu depuis plus de cinq ans. Cette pratique expliquerait, pour cette société, le montant peu élevé de ses versements au FRR¹⁶⁹.

Par ailleurs, actuellement, tous les assureurs ne sont pas concernés par le versement des sommes au FSV. C'est notamment le cas des mutuelles et des bancassureurs qui ont développé cette activité dans le courant des années 1980. Ainsi, pour deux bancassureurs consultés par la Cour, les premières échéances de prescription sont intervenues, chez l'un, en 2012 (pour un montant très faible de 6 000 €) et étaient attendues, chez l'autre, en 2017.

¹⁶⁷ Une société a ainsi indiqué qu'il ne pouvait être exclu que des capitaux en déshérence aient été affectés à la participation aux bénéfices avant 2000, pour des sommes faibles et dans un but de bonne gestion comptable, mais que la justification de ces éventuels reversements ne pouvait être établie en l'absence de données, s'agissant d'exercices prescrits sur le plan comptable.

¹⁶⁸ Les contrats d'assurance sur la vie sont enregistrés en provisions pour sinistre à payer dès lors qu'a été constaté le décès de l'assuré ou l'arrivée à terme du contrat.

¹⁶⁹ Le montant de la purge comptable effectuée en 1985, et donc susceptible d'influer sur les versements au FRR/FSV au cours des dernières années, s'est, par exemple, élevée à près de 1,8 M€.

*b) Des versements parfois tardifs au fonds de réserve des retraites /
fonds de solidarité vieillesse*

Certains assureurs ont appliqué les obligations résultant des lois de financement de la sécurité sociale pour 2007 et pour 2011 avec retard, et sans que les moyens nécessaires à leur respect soient toujours mis en place. Ainsi, l'un des principaux acteurs du marché n'a effectué des versements au FRR qu'à compter de 2009 alors même que ces versements concernaient des contrats à terme. Une gestion efficiente des dossiers aurait dû permettre d'identifier, dès 2007, la prescription de ces contrats et de procéder à des versements au fonds de réserve des retraites. En effet, l'année d'échéance d'une large partie de ces contrats à terme était 1976 ou antérieure à 1976. Ces contrats, à hauteur d'environ 1,76 M€, étaient donc prescrits en 2006 et auraient pu être reversés au fonds de réserve des retraites dès 2007. Aucun versement n'a été effectué, à ce stade, par cette même entreprise, au titre des contrats dénoués par le décès des assurés, sans qu'elle soit en mesure de justifier cette absence de versements. Une autre entreprise d'assurance n'a toujours pas effectué de versement au FSV depuis 2007, alors même qu'elle dispose dans son portefeuille de contrats dont la date de prescription peut remonter jusqu'à 2006, les montants à reverser demeurant toutefois d'un enjeu financier très faible (37 000 €)¹⁷⁰.

Plusieurs des sociétés d'assurance consultées par la Cour ont adopté tardivement des procédures formalisées sur le traitement comptable des capitaux en déshérence prescrits, permettant d'assurer une gestion homogène de ces situations (pour trois d'entre elles, la procédure datait de 2012), voire n'en avaient pas encore au moment de l'enquête de la Cour.

Elles n'ont pas toutes été en mesure de communiquer des prévisions concernant leurs versements futurs au fonds de solidarité vieillesse. D'après les prévisions transmises à la Cour, cinq sociétés d'assurance, représentant près de 36 % des provisions mathématiques en 2012, pourraient verser près de 18 M€¹⁷¹ au titre de la prescription au fonds de solidarité vieillesse sur la période 2014-2018, soit près de trois fois plus que l'ensemble des versements perçus par le FSV sur la période

¹⁷⁰ La société a indiqué qu'une instruction des dossiers atteints par la prescription trentenaire a été menée aux fins de recherche des bénéficiaires et que ce sont les contrats pour lesquels cette recherche n'a pas été concluante qui feront l'objet d'un versement au FSV.

¹⁷¹ Ces versements sont cependant des montants prédictifs et peuvent être amenés à être modifiés lors des paiements réels.

2008-janvier 2013. Les versements effectués par les assureurs dépendront de nombreux facteurs : le nombre et le montant des contrats non réclamés trente après le terme du contrat ou le décès de l'assuré ; l'efficacité des procédures de recherche des bénéficiaires des contrats non réclamés ; l'identification des assurés décédés (dès lors que certains assureurs n'ont pas encore croisé l'ensemble de leurs portefeuilles de contrats avec le répertoire des personnes décédées) ainsi que le profil historique de leur production de contrats d'assurances sur la vie.

*c) La revalorisation des fonds reversés au fonds de solidarité
vieillesse*

Le 5° de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que sont acquises à l'État « Les sommes dues au titre de contrats d'assurance sur la vie comportant des valeurs de rachat ou de transfert et n'ayant pas fait l'objet, à compter du décès de l'assuré ou du terme du contrat, d'aucune demande de prestation auprès de l'organisme d'assurance depuis trente années. » Il ressort de la lecture de cet article que sont acquises à l'État toutes les sommes dues au titre des contrats d'assurance visés par l'article, y compris l'éventuelle revalorisation du capital après le décès de l'assuré lorsque cette revalorisation est prévue au contrat, que le contrat ait été conclu avant ou après l'entrée en vigueur de la disposition relative à la revalorisation *post mortem* du capital¹⁷². Une majorité des sociétés consultées dans le cadre de l'enquête a cependant indiqué qu'avant la loi du 17 décembre 2007, les contrats ne prévoyaient pas de revalorisation du capital, ce dernier étant arrêté à la date du décès.

Pour les contrats souscrits après le 18 décembre 2008 ou pour les contrats reconduits tacitement après cette date¹⁷³, il ressort de la lecture croisée de l'article L. 1126-1 5° du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et de l'article L. 132-5 du code des assurances¹⁷⁴ que les sommes dues à l'État au titre de contrats d'assurance sur la vie devraient comprendre à la fois la valeur du capital au moment du décès et la revalorisation de ce capital intervenue post-mortem.

¹⁷² Cette disposition est entrée en vigueur le 18 décembre 2008.

¹⁷³ Ces contrats sont également visés par les travaux parlementaires s'agissant de l'application de la clause de revalorisation *post mortem*.

¹⁷⁴ L'article L. 132-5 du code des assurances prévoit que « *Le contrat d'assurance comportant des valeurs de rachat précise les conditions dans lesquelles, en cas de décès, la revalorisation du capital garanti intervient à compter au plus tard du premier anniversaire du décès de l'assuré jusqu'à la réception des pièces mentionnées à l'article L. 132-23-1.* »

Compte tenu de la durée de la prescription trentenaire, cela ne concernera les versements au fonds de solidarité vieillesse qu'à partir de 2039 au plus tôt.

Parmi les assureurs consultés, un seul conteste l'obligation de revaloriser, après le décès de l'assuré, les fonds versés au FSV, y compris pour les contrats souscrits après le 18 décembre 2008. Deux autres n'avaient pas encore finalisé leur analyse juridique sur ce point. Trois entreprises d'assurance ont indiqué que les montants versés au fonds de solidarité vieillesse correspondent au :

- capital non réclamé et non revalorisé, pour les contrats souscrits avant le 18 décembre 2008 ;
- capital décès non réclamé après prise en compte d'une revalorisation correspondant à la revalorisation *post mortem* prévue contractuellement, pour les contrats souscrits après le 18 décembre 2008.

Enfin, une société a indiqué que le montant des capitaux en déshérence reversés au fonds de solidarité vieillesse tiendrait compte de la revalorisation dès lors celle-ci a été prévue dans les conditions générales du contrat, y compris pour les contrats souscrits avant le 18 décembre 2008¹⁷⁵.

Compte tenu de ces divergences de lecture des obligations imposées par l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et afin de lever toute ambiguïté, la Cour recommande de préciser au 5° de cet article que les sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie sont acquises à l'État, y compris la revalorisation du capital garanti intervenue après le décès de l'assuré lorsqu'une telle revalorisation est prévue par le contrat d'assurance.

d) Les frais de gestion

Les sociétés consultées ont indiqué, dans leur majorité, qu'elles ne prélevaient pas de frais de gestion sur les contrats non réclamés après le décès de l'assuré ou le terme du contrat, et ne prélevaient donc pas de frais sur les versements au fonds de réserve des retraites / fonds de solidarité vieillesse.

¹⁷⁵ En pratique cependant, pour les souscriptions anciennes, cette même société n'est pas systématiquement en mesure de calculer le montant de la revalorisation *post mortem* et reversera par conséquent au FSV une somme non revalorisée.

Pour la plupart d'entre elles, il convient néanmoins de relever que l'absence de frais de gestion est la contrepartie, avant l'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives à la revalorisation *post mortem*, d'une absence de revalorisation du capital après le décès de l'assuré ou, après 2008, d'une revalorisation *post mortem* du capital moins élevée que la rémunération du capital avant le décès¹⁷⁶.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La vérification du respect des dispositifs posés par le code général de la propriété des personnes publiques en matière de prescription trentenaire relève de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle ne fait pas partie, au regard des textes actuels, du champ de compétence de l'autorité de contrôle prudentiel (ACP) qui a donc contrôlé leur mise en oeuvre, de manière ponctuelle, à l'occasion de contrôles plus larges, sans être en mesure toutefois de sanctionner les défaillances constatées.

Les contrôles de l'administration fiscale dans ce domaine sont très rares : seuls deux établissements de crédit ont fait l'objet de rappels sur la période 2000-2012. Aucune sanction n'a été appliquée. La vérification de l'encaissement des sommes et valeurs prescrites ne fait pas partie des priorités de contrôle de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI). Elle implique une mobilisation de ressources jugée par cette dernière trop importante au regard des montants souvent faibles qui peuvent être rappelés, des sanctions réduites prévues par les textes (amende de 1 500 €) et des moyens d'investigation insuffisants dont elle dispose au plan juridique dans ce domaine (droit de communication uniquement, et non droit de vérification complet ; fragilité du fondement juridique des contrôles ; etc.).

L'encaissement des sommes et valeurs prescrites est, par ailleurs, aujourd'hui éclaté entre l'ensemble des directions départementales et régionales de la direction générale des finances publiques et le comptable spécialisé du domaine, ce qui ne permet pas de disposer d'une vision globale des versements, ni de garantir la traçabilité des versements.

Cette absence de centralisation s'accompagne d'un positionnement en retrait de France Domaine, qui se borne aujourd'hui principalement à constater les encaissements des sommes et valeurs prescrites, sans définir de politique de recouvrement.

¹⁷⁶ Une société rencontrée dans le cadre de l'enquête prélève des frais de gestion après le décès de l'assuré mais la revalorisation du capital *post mortem* intervient aux mêmes conditions qu'avant le décès de l'assuré.

Alors que l'enjeu est significatif et croissant, l'État se désintéresse, en pratique, tant du contrôle que de l'encaissement des sommes et valeurs prescrites. Cette inertie n'est vraisemblablement pas sans lien avec le faible montant des versements à l'État au titre des avoirs bancaires et d'assurance prescrits (49,3 M€ en 2012 au titre des comptes bancaires prescrits et 6,4 M€, entre 2008 et janvier 2013, de versements au fonds de réserve des retraites puis au fonds de solidarité vieillesse au titre des contrats d'assurance-vie prescrits). Ces faibles montants tiennent, en partie, à des défaillances dans le respect des dispositions relatives à la prescription par les établissements de crédit ou les entreprises d'assurance. Ils doivent également être placés au regard de la composition du patrimoine des ménages il y a trente ans, surtout orientée vers l'épargne liquide.

Même si les enjeux budgétaires sont modestes, un scénario a minima devrait s'accompagner d'une modification du cadre juridique afin de permettre à la direction générale des finances publiques de contrôler le respect de la prescription trentenaire par les établissements financiers selon des modalités (nature des contrôles, sanctions, etc.) clairement établies. Il devrait également s'accompagner de la définition par France Domaine d'un plan d'actions portant sur le recouvrement des sommes et valeurs prescrites.

Dans le scénario que recommande la Cour d'un transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre des avoirs bancaires et d'assurance non réclamés, les tâches de l'administration devraient être adaptées en conséquence. La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. faire du comptable spécialisé du domaine le comptable unique pour toutes les opérations relatives aux sommes et valeurs prescrites en application de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (DGFIP) ;*
- 2. inclure explicitement, à l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les contrats de capitalisation ainsi que la revalorisation post mortem dans le champ des sommes acquises à l'État au terme de la prescription trentenaire (Loi).*

Annexes

Annexe 1 – Lettre de saisine

Annexe 2 – Lettre du Premier président au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Annexe 3 – Liste des organismes rencontrés, entendus ou auditionnés

Annexe 4 – Les successions vacantes

Annexe 5 – Procédure actuelle de dépôts de comptes inactifs par les banques à la caisse des dépôts et consignations

Annexe 6 – Les résultats de l'enquête de la FFSA et du GEMA

Annexe 7 – Les comparaisons internationales

Annexe 8 – Glossaire

Annexe n° 1 – Lettre de saisine**ASSEMBLÉE NATIONALE**COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE*Le Président*

n° 111

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 13 décembre 2012

KCC A1211512 KJF
31/12/2012

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que les dates auxquelles il serait souhaitable que les communications de la Cour lui soient transmises afin de lui permettre d'en tenir compte dans les meilleures conditions :

- les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en désérence (fin juin 2013) ;
- l'évolution des missions et de l'organisation des consulats (fin juin 2013) ;
- l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche (fin juillet 2013) ;
- l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions (fin octobre 2013) ;
- le recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs (fin mai 2014).

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Gilles CARREZ



**Annexe n° 2 – Lettre du Premier président au président de la
commission des finances de l'Assemblée nationale**

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le : 14 JAN. 2013

1300131

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 13 décembre 2012, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les enquêtes que vous avez demandées aux dates souhaitées.

Pour les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence, le rapport préparé par la première chambre de la Cour, dont le président est M. Raoul Briet, vous serait remis pour le 30 juin 2013. Il en serait même pour l'enquête sur l'évolution des missions et l'organisation des consulats qui sera réalisée par la quatrième chambre de la Cour présidée par M. Jean-Pierre Bayle.

L'enquête sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche, préparée par la troisième chambre de la Cour, présidée par M. Patrick Lefas, vous parviendrait pour le 31 juillet 2013.

Le rapport sur l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions, préparé par la septième chambre de la Cour, présidée par M. Christian Descheemaeker, serait rendu pour le 31 octobre 2013.

.../...

Monsieur Gilles CARREZ
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Enfin, je peux vous indiquer que l'enquête sur le recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs, préparée par la cinquième chambre de la Cour, présidée par Mme Anne Froment-Meurice, vous serait fournie pour le 31 mai 2014.

La cinquième chambre de la Cour préparera également le rapport sur la mise en œuvre des missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), que vous avez demandé par courrier en date du 20 novembre 2012, conjointement avec la présidente de la commission des affaires sociales et les deux co-présidents de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport vous parviendrait pour le 1^{er} octobre 2013.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidente de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces travaux.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

**Annexe n° 3 – Liste des organismes rencontrés, entendus ou
auditionnés**

I - Administrations

Direction générale des finances publiques

Service France Domaine

Direction des Vérifications Nationales et Internationales (DVNI)

Direction générale du Trésor

Direction des affaires civiles et du sceau

II - Autorités de régulation du secteur financier

Autorité de Contrôle Prudentiel

Autorité des Marchés Financiers

III - Autres organismes publics

Caisse des Dépôts et des Consignations

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Fonds de solidarité vieillesse

Défenseur des Droits

IV - Groupes bancaires

BNP Paribas

BPCE

Crédit Mutuel

Crédit Agricole

HSBC France

La Banque Postale

Société Générale

V - Organismes d'assurance

Allianz France
AXA
BNP Paribas Cardif
CNP
Groupama
MMA Vie
Predica
Sogecap
SwissLife

VI - Organismes professionnels

Fédération Bancaire Française (FBF)
Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA)
Médiateur de la FFSA
Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurances (GEMA)
Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF)
Centre Technique des Institutions de Prévoyance (CTIP)
Association pour la gestion du risque en assurance (AGIRA)
Conseil supérieur du notariat
Union des syndicats de généalogistes professionnels (USGP)

VII - Autres

Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CCLV)
UFC-Que-choisir
Association française des usagers de banque (AFUB)
Cabinets Coutot-Roehrig et CRD

Annexe n° 4 - Les successions vacantes

L'article L. 1122-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que « par application des dispositions des articles 539 et 768 du code civil, l'État peut prétendre aux successions des personnes qui décèdent sans héritiers ou aux successions qui sont abandonnées, à moins qu'il ne soit disposé autrement des biens successoraux par des lois particulières».

Si les héritiers désignés par la loi entrent en possession des biens et droits de la personne décédée sans aucune procédure particulière, l'État doit utiliser la procédure «d'envoi en possession» pour pouvoir récupérer les biens. Au sein de la direction générale des finances publiques, c'est le service des domaines chargé d'assurer la curatelle (c'est-à-dire la gestion) des successions vacantes qui doit effectuer cette procédure.

Une succession est déclarée vacante dans le cas où :

- il ne se présente personne pour réclamer la succession et qu'il n'y a pas d'héritier connu ;
- tous les héritiers connus ont renoncé à la succession ;
- après l'expiration d'un délai de six mois suivant l'ouverture de la succession, les héritiers connus n'ont pas opté, de manière tacite ou expresse¹⁷⁷.

En pratique, une fois la vacance prononcée par le juge, il est possible pour l'État de solliciter l'envoi en possession de la succession devenant alors en déshérence.

¹⁷⁷ La loi du 23 juin 2006 sur les successions réduit les délais des opérations successorales. Le délai dont disposent les héritiers pour exercer leur option successorale est passé de 30 à 10 ans.

Annexe n° 5 – Procédure actuelle de dépôts de comptes inactifs par les banques à la Caisse des dépôts et consignations

Pour les dépôts en numéraire, un compte collectif doit être ouvert au nom de l'établissement déposant pour centraliser l'ensemble des recettes en provenance d'une même entité déposante. Une liste exhaustive des bénéficiaires est liée à ce montant global et doit impérativement comporter les nom et prénom du bénéficiaire, le montant du compte transféré et les références du compte bancaire d'origine, la dernière adresse connue. D'autres informations complémentaires peuvent être nécessaires telles : la date d'envoi du courrier précisant la date de retour « NPAI », la date du dernier mouvement de compte, ou tout élément permettant d'identifier plus facilement le bénéficiaire. Aucun frais de gestion n'est facturé par la Caisse des dépôts et consignations au déposant. Lors des transferts en grand nombre fait par un établissement bancaire vers la Caisse des dépôts et consignations, une procédure spécifique a été élaborée: le transfert des avoirs est réalisé annuellement sous forme numérisée pour une meilleure intégration dans le système informatique de la Caisse des dépôts et consignations, permettant un suivi individualisé de chaque ayant droit (jusqu'en 2009, les bénéficiaires étaient identifiés dans un dossier papier annexé au fichier informatique global). Le remboursement d'avoirs à un ayant droit faisant partie d'un compte collectif n'est pas considéré comme un mouvement du compte et n'interrompt donc pas la prescription à l'encontre des autres ayants droit dont les avoirs font partie de ce même compte collectif.

Pour les dépôts en titres, il est ouvert un compte individuel au nom du bénéficiaire. Seuls peuvent être reçus les titres ne faisant pas l'objet d'un contentieux, ayant une valeur actuelle certaine, à jour de droits, coupons et opérations de dématérialisation et figurant sur la liste des titres pouvant être reçus par la Caisse des dépôts et consignations. La présence d'un seul titre ne pouvant entrer en portefeuille entraîne le rejet de l'ensemble du dépôt. Le nom et la qualité du déposant doivent être mentionnés, ainsi que l'identité et l'adresse du titulaire, la nature et le montant des titres, la date de la dernière opération. En application de l'arrêté du 23 décembre 1986, la Caisse des dépôts et consignations facture des frais dont le montant a été fixé à « 50 F par ligne d'enregistrement du portefeuille avec un minimum de 200 F par compte particulier. Ce droit est majoré de la TVA ». Ces frais de gestion sont perçus lors du dépôt des titres. Leur montant n'a pas été revalorisé depuis 1986 et la facturation est de 30,49 € pour une à quatre lignes, chaque ligne supplémentaire étant facturée 7,62 €. Une fois les frais acquittés, les titres sont enregistrés dans un compte titre ouvert au nom du bénéficiaire.

Annexe n° 6 - Les résultats de l'enquête de la FFSA et du GEMA

Données extrapolées à 100 % du marché, en M€	2008	2009	2010	2011
A - Contrats à adhésion individuelle				
1 - Contrats en cas de décès				
1.a - Contrats décès temporaires				
Montant des prestations non versées plus de 3 ans après le décès de l'assuré	113,39	124,91	110,09	143,89
1.b - Contrats décès vie entière				
Capitaux dus au titre de contrats dont le capital n'a pas été versé aux bénéficiaires lorsque l'âge de l'assuré a atteint l'âge limite statistique maximal (112 ans)	0,43	0,61	0,44	0,24
2 - Contrats en cas de vie et contrats mixtes				
2.a - Contrats ayant une échéance fixe déterminée à la souscription ou par prorogation				
Capitaux dus au titre de contrats dont le capital n'a pas été versé 2 ans après l'échéance	585,65	663,01	618,84	593,69
2.b - Contrats sans échéance fixée à la souscription (durée viagère)				
Capitaux dus au titre de contrats dont le capital n'a pas été versé aux bénéficiaires lorsque l'âge de l'assuré a atteint l'âge limite statistique maximal (112 ans)	2,51	4,06	3,30	4,58
2.c - Contrats dont le décès de l'assuré est connu				
Montant des prestations non versées plus de 3 ans après le décès de l'assuré	1 173,24	1 400,91	1 261,46	1 091,74
3 - Contrats de capitalisation (y compris bons de capitalisation)				
Capitaux dus au titre de contrats dont le capital n'a pas été demandé plus de 10 ans après l'échéance	245,50	312,69	355,01	397,39
4 - Contrats collectifs				
1 - Contrats en cas de décès				
Montant des prestations non versées plus de 3 ans après le décès de l'assuré	69,96	44,07	82,66	101,08
2 - Contrats en cas de vie (articles 82 et 83)				
Capitaux dus au titre de contrats dont la rente ou le capital n'ont pas été versés à l'échéance lorsque l'assuré a atteint 67 ans	494,85	315,01	330,54	441,22
Total	2 685,53	2 865,27	2 762,34	2 773,83
Encours total assurance-vie (en Md€)	1 144,00	1 249,50	1 339,90	1 357,00
Total contrats non réclamés en % de l'encours total	0,23	0,23	0,21	0,20

Source : Extrapolation Cour des comptes sur la base des données de l'enquête de la FFSA et du GEMA

Annexe n° 7 - Les comparaisons internationales¹⁷⁸

Introduction

Contrats d'assurance-vie non réclamés

Les législations étrangères relatives aux contrats d'assurance-vie non réclamés sont très hétérogènes :

- Certains pays n'ont pas de législation spécifique sur ce sujet (Luxembourg, Royaume-Uni) ;
- D'autres font porter la charge des recherches sur les bénéficiaires via la mise en place d'un registre spécifique recensant les contrats d'assurance-vie (Espagne) ;
- Les pays possédant les législations les plus complètes en matière de contrats non réclamés prévoient un versement des sommes à un organisme public, passé un certain délai, chargé de les administrer et de régler les bénéficiaires qui se manifesteront tardivement (Belgique, Québec au Canada).

Avoirs non réclamés autres que les contrats d'assurance-vie

Plusieurs pays européens, l'Espagne et la Belgique notamment, disposent de mécanismes de prescription des comptes inactifs.

Dans les autres pays, les sommes sont dans quelque cas reversées à l'État qui les administre dans l'attente la manifestation de leur(s) légitime(s) propriétaire(s), ou ne font plus simplement l'objet d'aucune loi.

Enfin, le cas du Royaume-Uni est à part : les sommes issues de comptes dormants sont reversées à un fonds d'investissement social, sur la base du volontariat de la part des compagnies bancaires ou de crédit immobilier.

¹⁷⁸ La présente annexe a été établie principalement à partir des sources suivantes : informations recueillies par les attachés fiscaux s'agissant de l'Espagne, de la Belgique et du Luxembourg ; indications transmises par les fédérations professionnelles ; informations recueillies sur les sites gouvernementaux.

I - Belgique

En Belgique, la loi du 24 juillet 2008 oblige les secteurs bancaire et de l'assurance à rechercher activement les bénéficiaires d'avoirs dormants.

A - Comptes dormants

Un « compte dormant » est défini comme un compte n'ayant pas fait l'objet d'une intervention de la part de son ou ses titulaire(s) pendant au moins cinq ans.

Les établissements dépositaires doivent rechercher les titulaires des comptes dormants avant le transfert des avoirs à la Caisse des dépôts et consignations. Ils doivent envoyer une lettre à cet effet, mais ils peuvent également consulter le registre national des personnes physiques ou le registre de Sécurité sociale afin de retrouver l'adresse du titulaire. Les frais de recherche engagés par les établissements dépositaires, le cas échéant, ne peuvent excéder 10 % de la totalité des avoirs des comptes dormants au moment du début des recherches.

Avant la fin de la sixième année suivant la dernière intervention du titulaire du compte, et si la procédure de recherche n'a amené à aucun résultat, les avoirs du compte dormant doivent être déposés par les établissements dépositaires à la Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations doit ensuite tenir un registre de ces comptes dormants et en assurer la restitution aux personnes pouvant légitimement la demander. Le registre est disponible à l'adresse suivante : <http://comptesdormants.be/fr/DormantAccounts.htm>

Passé trente ans, les sommes sont acquises à l'État belge.

B - Coffres dormants

Un « coffre dormant » est défini, de manière similaire, comme un coffre n'ayant pas été ouvert depuis plus de cinq ans.

Concernant les coffres, les mêmes règles que pour les comptes bancaires s'appliquent, en dehors de ces deux modifications :

- Les frais de recherche engagés par les établissements dépositaires ne peuvent dépasser la somme de cent euros ;
- Le locataire du coffre a ensuite dix ans pour demander la restitution du contenu du coffre à la Caisse.

C - Contrats d'assurance-vie dormants

La loi belge du 24 juillet 2008 concerne les assurances sur la vie conclues au profit d'une personne physique (y compris les éventuelles assurances complémentaires en cas de décès). Dans la pratique, elle rend obligatoire pour l'assureur la recherche des bénéficiaires d'un contrat, et en cas d'échec des recherches, prévoit le transfert des sommes à la Caisse des dépôts et consignations où elles sont consignées avant reversement à l'État au bout de trente ans.

Un « contrat d'assurance-vie dormant » est défini comme un contrat d'assurance-vie n'ayant pas fait l'objet de la part du bénéficiaire d'une intervention dans les six mois de la prise de connaissance de la survenance du risque par l'entreprise d'assurance.

1 - Vérification de l'état de vie ou de mort de l'assuré

La loi impose aux compagnies d'assurance des procédures de vérification de l'état de vie ou non de l'assuré pour tous les contrats d'assurance-vie d'une valeur de plus de vingt euros, lors des événements suivants :

- Lors des six mois s'écoulant après le terme d'un contrat d'assurance-vie ;
- Au moins une fois avant que l'assuré n'atteigne les quatre-vingt-dix ans ;
- Au rythme d'une fois tous les cinq ans si l'assuré a dépassé l'âge de quatre-vingt-dix ans.

Cette vérification de l'état de vie ou non de l'assuré s'effectue par les moyens classiques (lettre, mail, téléphone etc.).

2 - Consultation des registres nationaux

En cas d'échec de ce processus de vérification, l'entreprise d'assurances consulte les registres nationaux. Les données qui peuvent être consultées dans le cadre de la vérification concernent notamment le lieu et la date du décès.

En cas d'échec de cette démarche de vérification, le contrat d'assurance-vie n'a pas à être classifié comme un contrat « dormant » : son état reste inchangé.

3 - Recherche des bénéficiaires

Si lors de cette vérification, un contrat est identifié comme « dormant », les compagnies d'assurance doivent engager des procédures de recherche pour en retrouver le bénéficiaire :

- Envoi d'une lettre au domicile de l'assuré ;
- En cas d'absence de retour de la part de l'assuré, envoi d'une lettre avec accusé de réception au domicile de l'assuré ;
- Consultation des registres nationaux de manière à accéder aux mêmes données que celles énoncées précédemment, et à l'état civil de l'assuré.

Les frais de ces procédures obligatoires de vérification et de recherche peuvent être déduits des sommes dues aux bénéficiaires : ils peuvent être portés en compte à hauteur de 200 € ou de 5 % des prestations assurées – la moins élevée de ces deux limites doit être appliquée.

4 - Transfert à la Caisse des dépôts et des consignations

Si la procédure de recherche précédemment décrite est infructueuse, et avant la fin du dix-huitième mois de la prise de connaissance de survenance du risque, l'entreprise d'assurance doit transférer à la Caisse des dépôts et consignations :

- Les prestations assurées ;
- Les données permettant l'identification du contrat d'assurance-vie dormant, du souscripteur de ce contrat, ainsi que du ou des bénéficiaire(s) ;
- Les données relatives aux prestations assurées (en particulier la date d'exigibilité des sommes) et celles relatives au régime fiscal du contrat d'assurance.

L'assureur est alors libéré de toute obligation à l'égard du bénéficiaire.

Si un doute existe sur la survenance effective du risque, la compagnie d'assurance doit conserver les sommes et communiquer à la Caisse des dépôts et consignations le code d'identification du contrat d'assurance dormant et les données permettant l'identification du souscripteur du contrat.

5 - Gestion des sommes par la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations assure ensuite, sur une période de trente années, la restitution des avoirs et des intérêts portant sur ces sommes au(x) bénéficiaire(s) légitime(s) se signalant auprès d'elle. Le taux d'intérêt appliqué pour la revalorisation des sommes gérées par la Caisse des dépôts et consignations est fixé par arrêté ministériel. Dans la mesure où une prescription quinquennale s'applique aux intérêts, le bénéficiaire ne touche que les intérêts produits par les avoirs détenus par la Caisse des dépôts et consignations au cours des cinq dernières années. À la fin de cette période de trente années, les avoirs deviennent propriété de l'État et ne peuvent plus être récupérés par les bénéficiaires.

En 2011, 16 913 contrats d'assurance-vie ont été transférés à la Caisse des dépôts et consignations belge pour un montant de 33,98 M€.

6 - Cas des contrats d'assurance-vie représentant moins de vingt euros

Pour les contrats d'assurance dont les prestations assurées sont inférieures à vingt euros, les compagnies d'assurance ne sont pas tenues d'effectuer des vérifications et des recherches.

Le transfert à la Caisse des dépôts et consignations doit bien avoir lieu avant la fin du dix-huitième mois suivant le terme du contrat ou la prise de connaissance de la survenance du risque par l'assureur. Une fois le transfert effectué, les sommes deviennent propriété définitive de la Caisse des dépôts et consignations.

II - Espagne

A - Avoirs bancaires et titres en déshérence

Le système de gestion des comptes bancaires inactifs est encadré par les dispositions de l'article 18.1 de la loi 33/2003 sur le patrimoine des administrations publiques.

Cette loi prévoit une prescription bidécennale au profit de l'État des sommes et biens meubles déposés sur un compte bancaire, des soldes de comptes courants, livrets ou épargne(s) ou d'autres instruments similaires n'ayant pas fait l'objet de mouvements pendant vingt années.

Le ministère des finances espagnol administre ces biens par l'intermédiaire de la direction générale du patrimoine de l'État.

Les entités dépositaires sont tenues de communiquer au ministère des finances l'existence de tels dépôts et soldes selon les règles fixées par ordonnance du ministre compétent.

Le délai de prescription de vingt ans ne distingue pas selon la cause de l'inactivité des comptes ou soldes, par décès ou toute autre cause.

B - Contrats d'assurance-vie non réclamés

L'Espagne a mis en place un registre national dénommé *Registre de contrats d'assurance couvrant les risques de décès*, par la loi 20/2005 du 14 novembre 2005. Cette loi dispose que les démarches de recherche de contrats d'assurance-vie après le décès d'un assuré incombent en totalité aux bénéficiaires via la consultation du registre national recensant les contrats d'assurance-vie.

Ce registre est géré par le ministère de la justice, et recense l'ensemble des contrats couvrant les risques de décès ayant été émis par des sociétés d'assurances, via la compilation des données suivantes :

- identité du titulaire ;
- nom de la société prestataire ;
- références du contrat.

L'inscription des contrats dans ce registre est obligatoire pour les assureurs exerçant leurs activités en Espagne.

Toute personne peut interroger le registre de manière à savoir si une personne décédée avait souscrit ou non un contrat. Si c'est le cas, le registre fournit les informations pertinentes du contrat. Les notaires chargés de la liquidation d'une succession doivent procéder à la même démarche et en informer les parties concernées par la succession.

Si aucun bénéficiaire ne se manifeste dans les cinq ans suivant le décès d'un assuré, les sommes affectées aux contrats concernés sont acquises à la société d'assurance, et les informations sur le contrat ne sont plus conservées par le registre.

III - Luxembourg

Au Luxembourg, l'existence de comptes dormants ou d'avoirs en déshérence n'implique aucune obligation particulière d'ordre juridique à charge du banquier.

Lorsqu'un compte bancaire ne fait l'objet, pendant une certaine durée, d'aucun mouvement, ni d'aucune instruction, communication ou déclaration de la part du titulaire ou de représentants autorisés, il est alors considéré comme un « compte dormant ». Si des recherches ont été entreprises pour retrouver le propriétaire du compte et qu'elles sont infructueuses, les sommes présentes sur le compte dormant deviennent alors des avoirs en déshérence (sans qu'il y ait pour autant un quelconque changement de statut).

Dans le cas d'un compte dormant, la banque peut :

- continuer de gérer normalement les avoirs du client ;
- tenter de rétablir le contact avec le client – cela pouvant être fait aux frais du client si une telle clause de recherche est précisée dans le contrat ;
- confier de sa propre volonté les avoirs du client à la Caisse de consignation. Si ces biens ne sont pas réclamés, il y aura alors prescription trentenaire en faveur de l'État.

Il n'existe pas de législation relative aux contrats d'assurance-vie non réclamés.

IV - Québec (Canada)

Au Québec, depuis le 1^{er} avril 2006, un organisme unique, Revenu Québec, est en charge de la récupération et de l'administration de l'ensemble des biens et produits financiers non réclamés.

1 - Biens non réclamés

Une succession est considérée comme « non réclamée » lorsque six mois après le décès d'une personne ou la dissolution d'une personne morale aucun héritier ne s'est manifesté pour récupérer les biens de cette personne.

Revenu Québec administre ces biens non réclamés et en recherche les bénéficiaires, par la publication d'avis dans trois quotidiens, dans la

Gazette officielle du Québec, et sur son site internet, via un registre disponible en ligne.

Le cas échéant, la liquidation des biens non réclamés se fait par des ventes aux enchères publiques.

2 - Produits financiers non réclamés

Sont considérés comme non réclamés les sommes, dépôts d'argent, fonds, titres, contrats d'assurance-vie n'ayant fait l'objet d'aucune réclamation, opération ou instruction depuis une période de trois ans, ou les produits financiers dont le détenteur ne retrouve pas l'ayant droit.

Pour les contrats d'assurance-vie, la période de trois ans prend effet à partir de la date de leur exigibilité. Les sommes payables au décès de l'assuré sont présumées exigibles au plus tard à la date du 100^{ème} anniversaire de l'assuré.

Dans les six mois précédents la fin de cette période de trois ans, le détenteur d'un bien non réclamé doit avertir l'ayant droit de l'existence de ces sommes et de leur passage prochain au statut de non réclamés. Cependant, le détenteur n'est pas tenu d'envoyer un avis si la valeur de l'ensemble des produits financiers non réclamés d'un propriétaire ou d'un autre ayant droit est inférieure à cent dollars, ou s'il ne peut pas trouver son adresse par des moyens raisonnables.

S'il n'y a pas de réponse de l'ayant droit ou du bénéficiaire, ces sommes et leurs intérêts sont remis à Revenu Québec. Le détenteur doit conserver, pendant une période de dix ans, une liste des produits financiers ayant été remis au cas où un propriétaire ou un autre ayant droit se manifesterait.

La récupération de ces sommes peut se faire directement par le propriétaire ou un représentant dûment autorisé, par un agent ou représentant autorisé d'une entreprise ou d'un organisme, par un héritier, ou par un liquidateur. Cette récupération auprès de Revenu Québec donne lieu à la perception d'honoraires.

Il existe une prescription décennale uniquement pour les produits financiers dont la valeur est inférieure à 500 dollars.

V - Royaume-Uni

A - Comptes dormants

1 - Dispositif existant

Au Royaume-Uni, un compte est défini comme « dormant » lorsqu'il ne fait l'objet d'aucun mouvement ou d'aucune activité de la part de son propriétaire pendant une période de quinze ans.

Les sommes issues de comptes bancaires dormants peuvent être versées depuis 2008 à un « fonds de récupération / de collecte » (*Reclaim Fund*) par les banques et les sociétés de crédit immobilier, sur la base du volontariat. Ce fonds collecte ces sommes et décide de la proportion qui sera versée en faveur de projets sociaux et de la proportion devant être conservée de manière à rembourser les légitimes détenteurs de ces sommes qui se manifesteraient dans le futur : en effet il n'y a pas de mécanisme de prescription au Royaume-Uni pour les comptes dormants ainsi que leurs intérêts, et ces sommes restent indéfiniment récupérables.

Dans la pratique, ce *Reclaim Fund* transfère une partie des sommes collectées au fonds de la loterie nationale (*Big Lottery Fund*), qui est un organisme caritatif public. Depuis 2011, la partie anglaise (i.e. correspondant aux limites du royaume d'Angleterre) de ces sommes est reversée à un fonds d'investissement social, le *Big Society Capital*. Ce fonds est gouverné conjointement par des représentants du secteur caritatif, du secteur privé, du secteur de l'investissement social ainsi que du gouvernement.

2 - Historique du dispositif mis en place

En 2005, une commission indépendante sur les avoirs non réclamés a été mise en place afin de déterminer de quelle manière les comptes dormants pourraient être utilisés au bénéfice de la société. En 2007, cette commission a préconisé la création d'une « Banque d'Investissement Social » qui utiliserait les capitaux issus des comptes dormants détenus par les banques et les sociétés de crédit immobilier. Cette « banque » aurait pour objectif d'investir dans des *social investment finance intermediaries*, c'est-à-dire dans des véhicules d'investissement prenant en compte les externalités sociales de leurs investissements, comme des banques à but non lucratif ou des fonds en faveur de l'entrepreneuriat social.

En 2008, le Parlement britannique a adopté une loi sur les comptes dormants des banques et des sociétés de crédit immobilier (« *Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008* ») qui autorise ces dernières à verser les sommes issues des comptes dormants au fonds de la loterie nationale. La loterie nationale doit utiliser ces fonds pour financer des projets au bénéfice de la communauté autour des trois thèmes suivants :

- offre de services en faveur de la jeunesse ;
- investissement social ;
- amélioration de l'accès des défavorisés aux services financiers.

En 2011, la banque/fonds *Big Society Capital* a été créée. Elle a lancé son fonds d'investissement le 4 avril 2012, qui est censé représenter 600 millions de livres au final : 200 millions de livres seront versés par les banques *Barclays*, *Lloyds Banking Group*, *the Royal Bank of Scotland* et *HSBC*, et 400 millions de livres proviendront des comptes dormants (valeur estimée de l'encours).

3 - Récupération des sommes d'un compte dormant par son(s) légitime(s) propriétaire(s)

Comme indiqué *supra*, il n'y a pas de prescription des comptes dormants au Royaume-Uni.

Les fédérations bancaires britanniques ont mis en place depuis 2001 des sites internet aidant les particuliers à retrouver les comptes dont ils ont perdu la trace. Un particulier peut ainsi remplir un formulaire unique qui sera ensuite communiqué à toutes les banques britanniques.

B - Contrats d'assurance-vie non réclamés

Il n'existe pas de législation particulière relative aux contrats d'assurance-vie non réclamés. Les assureurs n'ont pas d'obligation de rechercher le(s) bénéficiaire(s) de contrats non réclamés, mais ont la possibilité d'effectuer des recherches sur une base de données recensant des contrats non réclamés : le *Unclaimed Asset Register (UAR)*, mis en place en 1999. Cette base de données est privée et payante. Le consommateur, comme les assureurs et les banques, peuvent effectuer eux-mêmes une recherche auprès d'une compagnie d'information privée.

VI – Irlande

A – Comptes dormants

L'acte fondateur de la législation irlandaise concernant les comptes inactifs est la loi de 2001 *Dormant Accounts Act*. Un compte dormant y est défini comme un compte sans activité depuis quinze ans (l'année commençant le 30 septembre).

Si le montant du compte dépasse 100 €, l'institution doit tenter de contacter le titulaire du compte afin de lui expliquer ses droits et obligations découlant du *Dormant Accounts Act*.

Si un compte est considéré comme inactif au 30 septembre de l'année n, le titulaire du compte a jusqu'au 31 mars de l'année n+1 pour se manifester et ainsi réactiver leur compte. Si ce n'est pas le cas, les sommes non réclamées sont alors transférées à un fonds géré par l'Agence nationale de gestion du Trésor. Les institutions financières procédant à un tel transfert doivent obligatoirement publier auparavant un avertissement dans deux journaux nationaux en octobre chaque année sur ce transfert au fonds des comptes dormants. Ces avertissements doivent également être publiés dans les succursales publiques des établissements de crédit.

Cependant, les titulaires de compte ou leurs ayant-droit ont la possibilité de réclamer les sommes (capital et intérêts compris), en contactant l'institution où le compte était ouvert (banque, poste... etc.). De fait, les institutions financières ont l'obligation de conserver les détails des comptes considérés comme inactifs afin de pouvoir à tout moment restituer les sommes.

D'après une disposition de la loi de 2011, tous les établissements de crédit doivent fournir un Certificat de conformité, soumis à la Banque centrale d'Irlande, pas plus tard qu'un mois après la fin de l'année financière.

Les sommes issues des comptes dormants sont utilisées par le fonds des comptes dormants pour financer des projets au bénéfice de la communauté autour des trois thèmes suivants :

- développement personnel, éducatif et social des personnes défavorisées économiquement, socialement et en matière d'éducation
- offre de services pour les personnes handicapées

- assistance pour les élèves à l'école primaire ayant des difficultés d'apprentissage

B – Contrats d'assurance-vie dormants

En Irlande, la loi de 2003 *Unclaimed Act Insurance Policies* oblige les secteurs bancaires et de l'assurance à rechercher les bénéficiaires d'avoirs dormants.

Si la procédure de recherche du (des) bénéficiaire(s) est infructueuse, le contrat est transféré au fonds des comptes dormants (cf. ci-dessus) après 5 ans d'inactivité et non contact si le contrat est à terme, mais après 15 ans pour un contrat à durée indéterminée.

Chaque compagnie d'assurance doit ainsi tenir un registre des contrats non réclamés.

VII – L'Italie

Une réglementation en matière d'avoirs bancaires et de contrats d'assurance-vie non réclamés a été introduite par la loi du 27 décembre 2006.

Les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie sont considérés comme dormants lorsqu'ils sont non movimentés pendant plus de 10 ans.

La réglementation prévoit un transfert des avoirs bancaires et des fonds de contrats d'assurance-vie non réclamés au bout de 10 ans, les contrats non réclamés auprès d'un fonds géré par le ministère de l'économie. A l'arrivée de ce délai, la banque ou l'assureur doit informer le titulaire ou souscripteur par lettre recommandée avec avis de réception du transfert au fonds. La liste des comptes et sommes dues au titre de contrats d'assurance-vie détenus par l'organisme public est publiée.

Annexe 8 : Glossaire

- ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
- ACP : Autorité de contrôle prudentiel
- AGIRA : Association pour la gestion du risque en assurance
- AMF : Autorité des marchés financiers
- BDF : Banque de France
- CANSSM : Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines
- CCLRF : Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière
- CCSF : Comité consultatif du secteur financier
- CDC : Caisse des dépôts et consignations
- CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
- CFE : Caisse des français de l'étranger
- CGPPP / CG3P : Code général de la propriété des personnes publiques
- CID : Client inconnu ou disparu
- CIF : Conseiller en investissement financier
- CMF : Code monétaire et financier
- CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
- CSN : Conseil supérieur du notariat
- CTIP : Centre technique des institutions de prévoyance
- DACS : Direction des affaires civiles et du sceau
- DADS-U : Déclaration automatisée de données sociales unifiée
- DDFiP : Direction départementale des finances publiques
- DGFIP : Direction générale des finances publiques
- DRFiP : Direction régionale des finances publiques
- DVNI : Direction des vérifications nationales et internationales
- FBF : Fédération bancaire française
- FCC : Fichier central des chèques
- FCPE : Fonds communs de placement d'entreprise
- FFSA : Fédération française des sociétés d'assurance
- FGVAT : Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme

- FICOBA : Fichier des comptes bancaires
- FNMF : Fédération nationale de la mutualité française
- FNSAM : Fonds national de solidarité et d'action mutualistes
- FRR : Fonds de réserve des retraites
- FSV : Fonds de solidarité vieillesse
- GAD : Gestion des avoirs en déshérence
- GEMA : Groupement des entreprises mutuelles d'assurance
- IFC : Indemnité de fin de carrière
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- JO : Journal officiel
- LDD : Livret de développement durable
- LEP : Livret d'épargne populaire
- LFSS : Loi de financement de la sécurité sociale
- LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
- LRAR : Lettre recommandée avec accusé de réception
- NIR : Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)
- NPAI : N'habite pas à l'adresse indiquée
- OPC : Organismes de placement collectif
- PND : Pli non distribué
- PSAP : Provisions pour sinistre à payer
- RNIPP : Répertoire national d'identification des personnes physiques
- SARL : Société à responsabilité limitée
- TVA : Taxe sur la valeur ajoutée