

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

– Examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire (n° 3467) (M. Daniel Labaronne, rapporteur) 2

Jeudi

11 février 2021

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 49

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Fadila Khattabi,
Présidente**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 11 février 2021

La séance est ouverte à quinze heures.

La commission procède à l'examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire (n° 3467) (M. Daniel Labaronne, rapporteur).

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Je vous remercie de m'accueillir à nouveau au sein de la commission des affaires sociales pour examiner en deuxième lecture ma proposition de loi relative à la déshérence des contrats d'assurance retraite supplémentaire, adoptée par l'Assemblée nationale en juin, puis par le Sénat en octobre dernier.

Je ne reviendrai pas sur le caractère essentiel de cette proposition de loi pour le pouvoir d'achat des retraités. Depuis le dépôt de ce texte, ils sont encore nombreux à me contacter pour m'interroger sur la marche à suivre afin de retrouver un éventuel contrat d'entreprise. C'est une manne qui représente entre 5 et 10 milliards d'euros – selon les évaluations de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ou de la Cour des comptes – qui dort dans les caisses des assureurs alors qu'elle revient de droit aux bénéficiaires. La seule solution ouverte aujourd'hui aux retraités est de reprendre contact avec chacun de leurs anciens employeurs pour retrouver les contrats d'entreprise qu'ils auraient éventuellement souscrits. C'est fastidieux, complexe et, bien souvent, cela n'aboutit pas.

Le dispositif que je propose consiste à demander aux gestionnaires de produits d'épargne retraite supplémentaire de faire remonter les informations sur les contrats qu'ils gèrent au groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite, qui administre la plateforme informatique Info Retraite. Celle-ci permet déjà d'obtenir des informations sur sa retraite de base et sa retraite complémentaire. Après l'adoption définitive de cette proposition de loi, chaque assuré pourra se connecter sur la plateforme Info Retraite et accéder de manière simple à l'information sur les contrats de retraite supplémentaire dont il est éventuellement bénéficiaire.

Par rapport à la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, le Sénat a adopté des modifications et des précisions qui me paraissent raisonnables et de bon sens. À l'article 1^{er}, au-delà de modifications cosmétiques, l'encadrement des informations pouvant être communiquées par le GIP aux gestionnaires de produits a été précisé : le GIP pourra uniquement faire connaître aux gestionnaires le succès ou l'échec de l'identification du souscripteur. C'est une précision utile, qui est de nature à protéger les données personnelles des assurés, et qui ne porte pas atteinte à l'efficacité du dispositif.

En cohérence avec les modifications apportées par l'Assemblée en première lecture, qui a précisé que les gestionnaires de produits assureraient le financement de la publicité du nouveau dispositif créé par l'article 1^{er}, le Sénat a supprimé l'article 2, qui prévoyait une campagne de communication. C'est une décision de bon sens.

L'article 3, qui précise que les éventuels contrats de retraite supplémentaire dont l'employé peut être bénéficiaire au sein de son entreprise figurent sur l'état récapitulatif qu'il reçoit à son

départ de la société, a été adopté conforme par le Sénat. Alors que le phénomène de déshérence vient notamment du fait que les employés peuvent ne pas être informés de l'existence de contrats de retraite supplémentaire souscrits en leur nom par un employeur, ce dispositif complémentaire à celui, central, de l'article 1^{er}, devrait contribuer à limiter le phénomène à la source.

L'article 4 proposait une expérimentation sur le recours à des organismes spécialisés dans la recherche d'héritiers afin de trouver les bénéficiaires d'encours de retraite supplémentaire en déshérence à la Caisse des dépôts et consignations. C'était une proposition intéressante de Sophie Auconie, dont je salue le travail sur ce sujet, qui avait l'avantage de s'attaquer à une autre réserve de sommes en déshérence : celles versées par les gestionnaires à la Caisse des dépôts, cent vingt ans après la naissance de l'assuré, en cas d'échec de la recherche du bénéficiaire ou de ses héritiers.

J'avais toutefois exprimé en commission des doutes quant à la pertinence de confier une mission de service public à des organismes privés, qui se rémunèrent dans des conditions peu encadrées. Jean-Christophe Lagarde a d'ailleurs déposé une proposition de loi sur ce sujet en septembre dernier. Mme Catherine Procaccia, rapporteure au Sénat, a considéré qu'une telle expérimentation n'apportait pas suffisamment de garanties en termes de protection des données à caractère personnel. Compte tenu des doutes que j'ai exprimés au sujet de cette expérimentation et du débat que nous avons eu dans l'hémicycle, je m'en remets à l'avis de sagesse de nos collègues du Sénat et préfère vous proposer de maintenir cette suppression.

En somme, le Sénat est parvenu à un équilibre, en apportant davantage de garanties aux particuliers bénéficiaires. Le dispositif central de l'article 1^{er} a été préservé et enrichi de précisions pertinentes.

Avec l'adoption de cette proposition de loi, les retraités auront désormais la possibilité d'accéder à une information claire et de faire valoir leurs droits. En cette période difficile, les petits retraités pourront entrer en possession de sommes pour lesquelles ils ont cotisé.

Je vous propose en conséquence d'adopter le texte sans y apporter de nouvelles modifications, dans l'intérêt également d'une application rapide pour les bénéficiaires.

M. Dominique Da Silva. Cette proposition de loi de Daniel Labaronne, dont je tiens à saluer à nouveau le remarquable travail de concertation, vise à lutter contre le phénomène de déshérence des contrats de retraite supplémentaire. On parle de non-recours de milliers d'assurés qui, au gré de changements d'employeur et d'adresse, ont oublié qu'ils avaient des droits acquis à la retraite par voie de capitalisation. L'objectif pour notre majorité est clair : permettre à l'ensemble des assurés de ces contrats de bénéficier d'un juste retour des primes correspondant à leurs droits réels à la retraite et, ce faisant, apporter un gain de pouvoir d'achat à nos retraités.

Le groupe La République en Marche a enrichi le texte initial de deux mesures essentielles. D'une part, s'agissant des contrats qui ne trouveraient pas de correspondance par le GIP Union Retraite pour cause d'homonymie, nous avons ouvert la possibilité de prévenir les bénéficiaires potentiels d'un contrat d'épargne retraite à travers la plateforme Info Retraite. D'autre part, nous avons précisé que les frais afférents à la création de ce service en ligne seront intégralement assumés par les gestionnaires assureurs ; il était primordial qu'ils ne pèsent pas sur les contribuables.

Comme vous l'avez précisé, monsieur le rapporteur, la première lecture du Sénat a permis d'arriver à un point d'équilibre que je tiens à saluer. Elle a préservé les mesures adoptées par notre majorité, tout en apportant des précisions légistiques nécessaires. Nous souhaitons que le texte entre en vigueur le plus rapidement possible afin de permettre aux bénéficiaires de faire valoir leurs droits. Au-delà de nos visions politiques, c'est un objectif commun qui nous rassemble et nous permet d'arriver à un texte consensuel, au service des Français. C'est pourquoi une adoption conforme au texte du Sénat nous semble la meilleure option à envisager.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe La République en Marche votera cette proposition de loi.

Mme Pascale Fontenel-Personne. La proposition de loi que nous examinons en deuxième lecture après son adoption par le Sénat s'attaque à une problématique identifiée depuis de très nombreuses années, mais qui n'a jamais été complètement traitée par le législateur. Malgré les initiatives lancées à travers les lois Eckert, Sapin 2 puis PACTE, l'accès à l'information des bénéficiaires et des ayants droit de ces contrats demeure un angle mort législatif que cette proposition de loi vise à combler. On estime à plus de 13 milliards d'euros l'encours actuel de contrats de retraite supplémentaire en déshérence. Ces liquidités bloquées et dormantes sont une incongruité, alors que nous disposons des moyens d'information et des dispositifs techniques qui permettraient de les distribuer facilement et justement aux bénéficiaires légitimes.

Ce texte vise ainsi à renforcer l'arsenal juridique destiné à lutter contre la déshérence, à renforcer les droits des épargnants et, par voie de conséquence, à accroître leur pouvoir d'achat. Le dispositif consistera essentiellement à renforcer les obligations d'information de l'assuré par le site internet Info Retraite. Le texte prévoit que le GIP Union Retraite disposera à cette fin de nouveaux répertoires centralisant les données relatives à l'ensemble des contrats, tout en sécurisant leur accès.

Les modifications apportées par la Haute Assemblée nous semblent aller dans le bon sens, dans la mesure où elles consolident juridiquement le dispositif. Aussi le groupe Mouvement Démocrate (MoDem) et Démocrates apparentés soutiendra l'adoption du texte, qui a fait l'objet d'une concertation avec les acteurs du secteur assurantiel et bancaire, dans sa rédaction actuelle.

Dans une période où la question des retraites inquiète beaucoup nos concitoyens, il est impératif que ceux-ci bénéficient d'une information lisible et constante pour préparer leur fin de carrière.

M. Paul Christophe. Notre commission examine en deuxième lecture la proposition de loi, déposée par Daniel Labaronne, relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire. Je tiens d'abord à saluer le travail de concertation mené avec les acteurs du secteur assurantiel et bancaire, qui a permis d'aboutir à ce texte nécessaire pour renforcer le droit des épargnants. Je n'oublie pas non plus l'investissement précieux sur ce sujet de Sophie Auconie.

Nous nous trouvons ici face à un problème méconnu d'asymétrie d'information entre gestionnaires et bénéficiaires de ce type de contrat, qui conduit à priver de leurs droits bon nombre de petits épargnants. Les causes de la déshérence sont multiples, l'une des principales étant la perte de contact avec les détenteurs desdits contrats, à la suite de leur départ de

l'entreprise les ayant souscrits. Des années plus tard, les assureurs disposent d'informations souvent parcellaires et inexactes qui ne leur permettent pas de retrouver la trace des épargnants.

En obligeant l'employeur à informer le salarié des éventuels contrats dont il serait bénéficiaire dans le solde de tout compte et en créant un relevé de situation individuelle permettant à chacun de consulter ses droits en ligne sur la plateforme Info Retraite, ce texte constitue une avancée majeure en faveur de la lisibilité des droits des épargnants.

La Cour des comptes estime à 13 milliards d'euros le montant des encours de retraite supplémentaire non liquidés par les assurés de plus de 62 ans. Alors que la hausse de la précarité liée à la crise de la covid-19 touche aussi nos seniors et que le vieillissement de la population risque d'accentuer le phénomène de déshérence des contrats de retraite, cette proposition de loi apporte des réponses effectives permettant de restituer cette manne aux épargnants. Le groupe Agir ensemble votera donc en faveur de ce texte. Il nous tarde de le voir mis en œuvre !

Mme Sophie Auconie. Dans un contexte économique et social compliqué, il est essentiel de se donner les moyens d'éviter la déshérence des contrats de retraite supplémentaire et de restituer aux Français l'argent qui leur appartient. Il ne s'agit pas de déstabiliser le rapport de nos concitoyens à leur retraite, mais de ramener sur les comptes des bénéficiaires et de leurs ayants droit un encours de 13 milliards d'euros actuellement placés sur les comptes des compagnies d'assurances. Une partie de ces 13 milliards d'euros relève de contrats anciens, dont nous n'avons pas les coordonnées des bénéficiaires ou de leurs ayants droit ; nous disposons seulement d'informations très partielles, parce que les fichiers sont anciens et qu'ils ont été détériorés par des fusions ou des changements de programmes informatiques. Nous devons nous donner les moyens de retrouver tous ces bénéficiaires et ces ayants droit. En somme, nous voulons restituer 13 milliards d'euros aux Français sans que cela coûte un seul centime à l'État.

En première lecture, nous nous étions entendus sur la création du GIP Union Retraite. Cet outil visant à prévenir la déshérence des contrats de retraite supplémentaire me semble vraiment efficace. J'avais d'ailleurs proposé, en janvier 2020, de créer cette même structure en défendant un amendement en séance publique, dans le cadre de la discussion d'une proposition de loi similaire.

Cependant, je regrette que la question du stock d'encours anciens, qui est le sujet central, ne soit pas abordée. Ces contrats souscrits il y a vingt ou trente ans, dont les données dégradées ne permettent plus de retrouver la trace des bénéficiaires ou de leurs ayants droit, constituent la majeure partie des contrats en déshérence.

En première lecture, j'avais défendu un amendement, adopté avec l'avis favorable du rapporteur, visant à créer un dispositif expérimental qui nous aurait donné les moyens techniques de retrouver les bénéficiaires et les ayants droit de ces contrats anciens. Je suis très surprise que cette mesure ait été supprimée par le Sénat, pour des raisons qui frôlent la mauvaise foi. Sur ce point, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur le rapporteur !

La rapporteure du Sénat a estimé que ces recherches seraient menées par des généalogistes. Cette interprétation de mon amendement est fautive. Cette profession n'est pas la seule concernée : il en existe d'autres, soumises à une réglementation spécifique et à un agrément du ministère de l'intérieur.

Il nous a ensuite été reproché de ne pas préciser l'échantillon des encours sur lesquels sont menées les enquêtes. Ce niveau de détail ne relève pas de la compétence du législateur. Une telle précision enfreindrait par ailleurs le principe d'égalité devant la loi.

Enfin, la rapporteure du Sénat a estimé que ce dispositif dérogerait au secret bancaire. Or les professions réglementées chargées de ces enquêtes y sont soumises et sont régulièrement évaluées par les autorités.

Je regrette que le travail du Sénat ait eu pour seul objectif de trouver tous les arguments possibles pour supprimer cette disposition, plutôt que de chercher à l'améliorer. Cette mesure est pourtant essentielle : elle s'inscrit totalement dans l'esprit de la proposition de loi de M. Labaronne, qui vise à prévenir les cas de déshérence des contrats grâce au GIP Union Retraite et à restituer à leurs propriétaires les stocks d'encours anciens grâce à un dispositif qu'il nous revient d'améliorer.

M. le rapporteur. Je remercie l'ensemble des intervenants pour leur soutien. Vous avez bien compris l'esprit de cette proposition de loi, qui vise à apporter une solution technique très simple et opérationnelle permettant aux retraités bénéficiaires de contrats d'assurance retraite supplémentaire d'en connaître l'existence et de se rapprocher des compagnies d'assurances qui les gèrent. Ce dispositif a fait l'objet d'une concertation, car nous ne pouvons bien légiférer que si l'ensemble des parties prenantes ont été consultées en amont : c'est cela, la fabrique intelligente de la loi. Le gain potentiel de pouvoir d'achat n'est pas négligeable. Même si je ne suis pas persuadé qu'il y ait vraiment 13 milliards d'euros en déshérence – une partie de ces encours sur les comptes des assureurs peut être connue de leurs bénéficiaires, ces derniers n'ayant pas forcément souhaité en retirer le bénéfice –, il est indéniable que les sommes en jeu sont importantes et qu'il convient de les remettre dans les poches des assurés.

Je comprends votre déception, madame Auconie, s'agissant des remarques formulées par le Sénat relatives au recours à des généalogistes, à la précision des échantillons concernés et au respect du secret bancaire. Nos collègues sénateurs ont peut-être aussi considéré que ces contrats anciens aux données dégradées étaient d'un faible montant et ne constituaient pas la majeure partie des sommes en déshérence. Je vous propose d'adopter le dispositif en l'état tout en exerçant un droit de suite. Nous pourrions repérer ces contrats en déshérence transférés à la Caisse des dépôts et consignations, expertiser l'action de cette dernière pour rechercher les ayants droit et étudier les moyens consacrés à la publicité pour le site internet Ciclade. À l'issue d'un contrôle que nous effectuerions, par exemple, dans le cadre d'une mission d'information, nous pourrions établir un diagnostic de la situation et formuler des propositions d'amélioration du dispositif existant, qui ne relèveraient d'ailleurs pas forcément de la loi, mais peut-être du domaine réglementaire. Dans ce rapport d'information, nous pourrions indiquer que des sociétés spécialisées, qui ne sont pas forcément des sociétés de généalogistes, sont capables de retrouver les ayants droit et que, dès lors, il serait intéressant d'envisager une expérimentation encadrée, dont nous préciserions nous-mêmes les modalités. Je suis prêt à exercer avec vous ce droit de suite et à proposer des améliorations du dispositif existant. Vous pourriez ainsi faire valoir vos intuitions. Vos propositions souffrent peut-être d'une faiblesse juridique ; s'agissant des modalités d'expérimentation, on m'a par exemple transmis une note technique expliquant que l'amendement que nous avons adopté en première lecture était un peu fragile d'un point de vue constitutionnel. Voilà ce que j'aimerais vous proposer pour que nous poursuivions, ensemble, notre travail sur ce sujet qui nous préoccupe tous les deux.

Mme Sophie Auconie. Je vous remercie de votre proposition, monsieur le rapporteur. La conjoncture économique et sociale, qui est la conséquence de la crise sanitaire, nous oblige à regarder les choses avec pragmatisme. Pour ma maman, dont la retraite mensuelle est de l'ordre de 1 000 euros, se découvrir ayant droit d'une rente de quelques milliers d'euros n'est pas un événement négligeable – ce n'est peut-être pas grand-chose pour certains d'entre nous, mais c'est une somme considérable pour les Français qui se trouvent dans la précarité ou connaissent des difficultés économiques. De toute façon, n'importe quelle somme qui leur appartient n'a rien à faire dans les comptes des compagnies d'assurances.

J'entends ce que vous me dites et j'y adhère pleinement. Les ministères communiquent sur de nombreux dispositifs, mais je n'ai encore jamais entendu le ministère de l'économie, des finances et de la relance faire la publicité du site internet Ciclade, qui permet à chacun d'entre nous de vérifier s'il est bénéficiaire ou ayant droit de comptes bancaires ou de contrats d'assurance en déshérence. C'est ainsi qu'à 57 ans, alors que je pense être quelqu'un d'assez informé, j'ai découvert ce site internet : j'ai consulté le fichier pour moi-même et l'ensemble de ma famille et j'ai récupéré un contrat d'assurance supplémentaire qui me concernait. Nous pouvons tous être bénéficiaires ou ayants droit d'un compte en déshérence ! Je demande simplement à l'État de lancer une campagne de communication sur ce sujet, qui permettrait aux Français de retrouver l'argent qui leur est dû, quel que soit le montant – cela ne lui coûtera rien car je souhaite que cette opération soit prise en charge par les compagnies d'assurances.

Vous dites que certaines dispositions adoptées en première lecture étaient peut-être fragiles d'un point de vue constitutionnel. Or je considère que nos débats dans l'hémicycle et la navette parlementaire doivent permettre d'améliorer leur rédaction afin que nous votions le texte le plus opérationnel, le plus juste et le plus constitutionnel possible.

La commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Création d'un relevé de situation individuelle récapitulant les droits constitués par les assurés au titre des produits d'épargne retraite*

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 : *Mise en œuvre d'une campagne de communication sur le relevé de situation individuelle récapitulant les droits acquis au titre de l'épargne retraite*

L'article 2 demeure supprimé.

Article 4 : *Expérimentation d'un dispositif de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire en déshérence*

L'article 4 demeure supprimé.

La commission adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

La séance est levée à quinze heures trente.