

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 finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen de la proposition de loi relative à la déshérence des retraites (n° 2516) (Mme Sophie AUCONIE, rapporteure)..... 2
- Présences en réunion 15

Mercredi
22 janvier 2020
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 38

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission examine la proposition de loi de Mme Sophie Auconie relative à la déshérence des retraites supplémentaires (n° 2516).

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

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

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

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

L'origine de ce problème est complexe et protéiforme.

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

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

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

Ces différentes causes ne sont pas anodines dès lors que la déshérence, suivant les estimations, atteint, dans le cas des retraites supplémentaires, près de 13 milliards d'euros – même si la déshérence n'est pas effective dans tous les cas, tel est le chiffre qui nous a été communiqué.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Daniel Labaronne. Au nom du groupe La République en marche, je tiens à féliciter notre collègue Sophie Auconie pour la pertinence de sa démarche et la qualité de son travail. Je ne dis pas cela parce qu'elle et moi sommes géographiquement proches, puisque nos circonscriptions d'Indre-et-Loire appartiennent au même arrondissement de Loches et d'Amboise, et il est vrai qu'en Touraine, dans le Val de Loire, nous cultivons une tradition de courtoisie et de bienséance. Je le dis parce que la déshérence des contrats d'assurance supplémentaire est un vrai problème, auquel notre collègue tente d'apporter des solutions juridiques.

Nous sommes confrontés à un triple problème.

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, si l'article 1^{er} ouvre la possibilité, pour les gestionnaires de contrats, donc des acteurs privés, d'interroger l'administration fiscale et les caisses de retraite, il nous

semble que cette ouverture des fichiers contredit peut-être la problématique émergente d'une protection accrue des données personnelles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Je suis très surprise des réticences exprimées par notre collègue Labaronne. Il me semble que nous ne pouvons que soutenir unanimement une proposition de loi visant à lutter

contre la déshérence des contrats de retraite supplémentaire. Les articles et les amendements de la rapporteure visent, en effet, à reconstituer l'information et à faire en sorte que les bénéficiaires, enfin, puissent récupérer leur dû. Le stock, à 70 ans, s'élève à 1,8 milliard. Ce n'est pas rien !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vous indiquez, à propos de l'article 4, que la communication concernant le fichier Ciclade est satisfaisante, et Mme Dalloz affirme que ce fichier fonctionne bien. Il fonctionne

bien, en effet, mais, selon l'ACPR, s'il a fait l'objet de plus de 1,2 million de consultations en 2017, celles-ci sont tombées à seulement 350 000 en 2018. Cela signifie qu'il faut organiser une communication régulière. Pour beaucoup de services au citoyen déployés par l'État, tels le numéro de téléphone dédié aux addictions ou le crédit formation que met en place Mme Pénicaud, on mesure un pic de consultation très important lors des campagnes de communication. Je ne vois pas pourquoi le fichier Ciclade resterait confidentiel. Si vous interrogez votre entourage, vous verrez que très peu de personnes en connaissent l'existence, même parmi les plus éduquées.

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

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

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

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

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

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

La commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Élargissement des possibilités de consultation de fichiers publics dans le cadre de la recherche de bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire*

La commission examine l'amendement CF4 de la rapporteure.

Mme Sophie Auconie, rapporteure. Nous avons mesuré la difficulté à ouvrir l'accès à des données personnelles et confidentielles. Solliciter le GIP Union Retraite pour la recherche des ayants droit et la mise en relation avec eux me semble la meilleure solution pour protéger ces données.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La commission rejette l'amendement CF4.

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

Article 2 : *Réduction du délai de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaires en déshérence et du délai de transfert des encours à la Caisse des dépôts et consignations*

La commission rejette l'article 2.

Après l'article 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La commission rejette l'amendement CF2.

Article 3 : *Expérimentation d'un dispositif de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire en déshérence*

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

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

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

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

La commission rejette l'amendement CF6.

Puis elle rejette l'article 3.

Article 4 : Obligation d'organisation d'une campagne de communication

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

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

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

La commission rejette l'amendement CF7.

Puis elle rejette l'article 4.

Après l'article 4

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

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

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

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

Votre idée est intéressante : il existe un lien évident entre les retraites supplémentaires et la branche vieillesse de la sécurité sociale. Cependant, deux éléments doivent être étudiés afin d'améliorer votre proposition. D'une part, un quart des encours de retraite supplémentaire relève de contrats souscrits par des travailleurs indépendants et agricoles. D'autre part, 11 % des encours sont issus de l'épargne formée par les

fonctionnaires. Il me semble inéquitable qu'une épargne constituée par une partie de ces travailleurs alimente ensuite un régime général qui ne les concerne pas.

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

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

La commission rejette l'amendement CF3.

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

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

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

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 22 janvier 2020 à 9 heures

Présents. - M. Julien Aubert, Mme Sophie Auconie, Mme Émilie Bonnivard, M. Fabrice Brun, Mme Émilie Cariou, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Sarah El Haïry, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, Mme Olivia Gregoire, M. Patrick Hetzel, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Mohamed Laqhila, M. Jean Lassalle, M. Michel Lauzzana, M. Vincent Ledoux, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Hervé Pellois, Mme Valérie Petit, M. Robin Reda, M. Xavier Roseren, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Damien Abad, M. François André, M. Jean-Noël Barrot, Mme Jennifer De Temmerman, M. Bruno Duvergé, M. David Habib, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva

Assistait également à la réunion. - Mme Patricia Lemoine