

<b>Document N°2</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Synthèse du rapport de M. Philippe Marini

« L'épargne retraite en France trois ans après la loi Fillon :  
quel complément aux régimes de retraite par répartition ? »

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

## **Présentation synthétique du rapport de M. Philippe Marini**

### **« L'épargne retraite en France trois ans après la loi Fillon : quel complément aux régimes de retraite par répartition ? »**

Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, septembre 2006

Trois ans après le vote de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui a constitué une étape décisive du développement de l'épargne retraite en France en créant les premiers produits d'épargne retraite universels (ouverts à tous les salariés et travailleurs indépendants) : le plan d'épargne retraite populaire (PERP) et le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), le sénateur Philippe Marini a souhaité effectuer un bilan d'étape sur l'épargne retraite<sup>1</sup> en France aujourd'hui, ses perspectives de développement, ainsi que sur les aménagements législatifs et réglementaires envisagés, afin de garantir la possibilité pour chacun de constituer une épargne retraite individuelle en complément des régimes obligatoires.

Ce rapport reprend les conclusions du précédent rapport de M. Philippe Marini, d'octobre 1997, sur l'épargne retraite des fonctionnaires dont le champ a été largement étendu à l'ensemble des régimes d'épargne retraite existants en France pour tenir compte des changements législatifs et réglementaires intervenus depuis cette date.

Le rapport complet est accessible sur le site <http://www.senat.fr/rap/r05-486/r05-486.html>. Le présent document en constitue une synthèse élaborée par le secrétariat général du Conseil.

## **I. L'épargne retraite en France aujourd'hui**

### **1) Un dispositif parmi les plus complets et les plus sûrs de ceux des pays industrialisés**

Avec trois régimes d'entreprise (les contrats « article 39 », « article 82 » et « article 83 »), un régime ouvert aux travailleurs indépendants (les contrats « Madelin »), des régimes ciblés sur les fonctionnaires (Préfon, COREM (ex-CREF) et CRH) et les régimes créés par la loi de 2003 (PERP, PERCO et PERE), la France a un des dispositifs d'épargne retraite les plus complets des pays industrialisés. Le cantonnement des opérations sur les plans d'épargne retraite par rapport aux activités de l'entreprise (seule mesure de nature à garantir les avoirs des assurés concernés, et ce même en cas de faillite de l'entreprise d'assurance) et un droit national plus large que le socle communautaire font également de ce dispositif un des plus sûrs de ceux des pays industrialisés.

---

<sup>1</sup> Sur la base d'une définition conventionnelle, l'épargne retraite désigne ici l'ensemble des contrats d'investissements financiers permettant la constitution d'une épargne lors de la vie active, en vue de disposer d'une rente lors du départ en retraite, hors cas de déblocage anticipés et possibilités exceptionnelles de sortie en capital. Cette définition conduit à exclure certaines formes d'investissement non spécifiquement dédiées à la retraite, comme l'assurance vie et les investissements immobiliers.

## 2) Le bilan de l'épargne retraite en 2006 : neuf milliards d'euros de cotisations annuelles et un encours de près de cent milliards d'euros

En 2005, les contrats d'épargne retraite représentaient plus de 6,5 millions de cotisants annuels, dont 2 millions de contrats « article 39 », « article 82 » et « article 83 », 1,7 million de PERP et 880 000 contrats Madelin. Les versements annuels atteignaient 9 milliards d'euros dont 3,5 milliards d'euros pour les contrats « article 82 » et « article 83 », 1,8 milliard d'euros pour les contrats Madelin et 1,3 milliard d'euros pour les PERP. L'encours total était de près de 100 milliards d'euros, dont 40 milliards d'euros pour les contrats « article 82 » et « article 83 », 16,5 milliards d'euros pour les contrats « article 39 » et 11 milliards d'euros pour les contrats Madelin.

### Cotisations annuelles et encours des contrats d'épargne retraite en France

(en millions d'euros)

Produit d'épargne retraite	Nombre de cotisants <sup>1</sup>	Cotisations annuelles <sup>1</sup>	Encours <sup>2</sup>
<b>Préfon<sup>3</sup></b>	230 000	460	8 000
<b>UMR / COREM<sup>4</sup></b>	245 000	307	5 910
<b>CRH</b>	176 000	108	2 300
<b>Contrats Madelin<sup>5</sup></b>	880 000	1 774	11 192
<b>PERP<sup>6</sup></b>	1 737 000	1 331	1 546
<b>PERCO</b>	115 000 <sup>7</sup>	260 <sup>8</sup>	500 <sup>9</sup>
<b>PERE<sup>10</sup></b>	50 000 ?	100 ?	200 ?
<b>Contrats article 82</b>	2 000 000 <sup>11</sup>	200	39 800
<b>Contrats article 83<sup>12</sup></b>		1 500	
<b>Contrats article 39<sup>1</sup></b>		1 800	
<b>FONPEL</b>	6 000	30	200
<b>CAREL</b>	6 000	30	200
<b>Anciens combattants</b>	590 000	455	6 122
<b>Mutuelle nationale de retraite des artisans (MNRA)</b>	210 000	127	1 049
<b>Mutuelle Medicis (indépendants)</b>	155 000	77	1 838
<b>Régimes des institutions de prévoyance</b>	250 000	330	3 000
<b>Total</b>	6 650 000 <sup>6</sup>	8 890	98 350

<sup>1</sup> 2004 sauf indication contraire (source : données fiscales).

<sup>2</sup> 2003 (source : OCDE).

<sup>3</sup> Données fin 2005 (source : Préfon). Le nombre de cotisants n'inclut pas 40 000 adhérents ayant suspendu leurs versements. A cette date, la Préfon comptait 75 000 allocataires.

<sup>4</sup> Source : UMR. Le nombre de cotisants actifs en 2005 n'inclut pas les 30 000 adhérents qui avaient suspendu leurs versements en 2004. Les deux chiffres ne peuvent pas être additionnés, car certains adhérents qui ne cotisaient pas en 2004 sont inclus dans les cotisants actifs en 2005.

Le montant des cotisations annuelles correspond aux données fiscales de l'année 2004. L'UMR fait état de 230,4 millions d'euros de cotisations versées au COREM en 2005 : la donnée retenue dans le tableau récapitulatif (307 millions d'euros) intègre également les versements d'autres régimes issu du CREF et gérés par l'UMR, notamment le régime R3.

<sup>5</sup> Source : FFSA. Y compris les ex-contrats COREVA (261 000 contrats en cours de constitution fin 2005, cotisations annuelles 2005 : 200 millions d'euros, encours fin 2005 : 1,9 milliard d'euros). Les données de l'OCDE indiquent un encours beaucoup plus élevé (18,5 milliards d'euros), lequel semble douteux puisque les données figurant dans le tableau ci-dessous intègrent déjà les contrats Madelin gérés par des mutuelles (13,5 millions d'euros de cotisations et 114 millions d'euros d'encours en 2005 selon les données communiquées à votre rapporteur général par l'Union nationale de prévoyance de la mutualité française, UNPMF).

<sup>6</sup> Encours et nombre d'adhérents fin mars 2006, cotisations 2005 (source : FFSA). LES PERP mutualistes ne représentaient que 0,5 million d'euros de cotisations et d'encours en 2005.

<sup>7</sup> Nombre de salariés ayant effectué un versement dans un PERCO au 31 mars 2006. A cette date, 765.000 salariés appartenant à 26.761 entreprises étaient couverts par un PERCO (source : AFG).

<sup>8</sup> En rythme annuel sur la base de la collecte enregistrée au premier trimestre de l'année 2006, mais non corrigée des variations saisonnières : les versements sur les contrats d'épargne retraite sont traditionnellement plus élevés au dernier trimestre de l'année civile (pour le PERP, les versements au quatrième trimestre de l'année 2005 ont ainsi été le double de la moyenne trimestrielle au cours des neuf premiers mois de l'année 2005).

<sup>9</sup> Au 30 juin 2006.

<sup>10</sup> Les premières données consolidées ne sont pas encore disponibles, mais le nombre d'adhérents, les flux de cotisations annuels et les encours restent inférieurs à ceux du PERCO. Lors de leur audition par votre rapporteur général, des représentants du groupe d'assurance « La Mondiale », l'un des principaux opérateurs du PERE sur le marché, indiquaient avoir commercialisé plus de 60 PERE couvrant plus de 14.000 personnes depuis mars 2005.

<sup>11</sup> Nombre de salariés couverts.

<sup>12</sup> Y compris les contrats article 83 gérés par les mutuelles : 16,2 millions d'euros de cotisations et 329 millions d'euros d'encours en 2005 (source : UNPMF).

Sources diverses

Ces données représentent d'ores et déjà une part significative de l'épargne financière des français : par comparaison, le principal placement financier des Français, l'assurance vie, a bénéficié de 120 milliards d'euros de cotisations en 2005 et l'encours des contrats devrait dépasser le seuil des 1 000 milliards d'euros en 2006. Ainsi, alors que la plupart des produits d'épargne retraite ne sont pas encore arrivés à maturité, l'encours global des investissements de ces supports représente déjà un dixième de ceux de l'assurance vie.

Les données relatives à la composition de l'actif montrent une prédominance des placements obligataires. Actuellement, il peut être estimé que 85 % des cotisations et des encours des placements d'épargne retraite sont investis en obligations et seulement 15 % en actions. Cette situation peut apparaître paradoxale dans la mesure où les rendements à moyen terme des actions sont historiquement plus élevés que ceux des obligations et la durée des contrats d'épargne retraite offre des possibilités fortes de diversification des placements.

### **3) Une place structurellement plus faible de l'épargne retraite en France que dans les pays anglo-saxons**

Le moindre développement de l'épargne retraite en France s'explique par des facteurs structurels comme la part dans la richesse nationale des dépenses publiques de retraite (12,1 % du PIB en France, contre 4,4 % aux États-Unis, 5 % au Royaume-Uni et 5,2 % aux Pays-Bas). Les chiffres relatifs aux régimes de retraite d'initiative professionnelle ou individuelle reflètent en miroir le niveau de prestation des systèmes publics de retraite : les actifs de ces fonds de pension ne représentent que 7 % du PIB en France et 3,8 % en Allemagne, contre 56,1 % au Royaume-Uni, 95 % aux États-Unis et 106,2 % aux Pays-Bas. Dans les pays « continentaux » (France, Italie, Allemagne), les prestations de retraite sont principalement d'origine publique et l'épargne privée destinée à la retraite est peu développée, contrairement aux pays « anglo-saxons » (Royaume-Uni, États-Unis, Pays-Bas).

Les actifs cumulés des sociétés d'assurance vie<sup>2</sup> et des fonds de pension atteignent 60 % du PIB en France et 31,9 % en Allemagne, contre 116,2 % au Royaume-Uni, 115 % aux États-Unis et 140,4 % aux Pays-Bas. Ces chiffres montrent que la France dispose d'un stock d'actifs dédiés à la retraite inférieur à celui de ses principaux partenaires (excepté l'Allemagne). Ce constat est renforcé par le fait que le taux de ménages propriétaires de leur logement est plus faible en France (56 %), en Allemagne (42 %) et aux Pays-Bas (53 %) qu'aux États-Unis (68 %) et au Royaume-Uni (70 %); or, l'immobilier rentre traditionnellement dans le champ des investissements utilisables lors de la retraite.

Pour M. Philippe Marini, la France est appelée à combler son retard dans la mesure où les nouveaux régimes d'épargne retraite (PERP, PERCO, PERE) ne sont pas arrivés à maturité, et en raison d'une baisse anticipée des taux de remplacement des revenus d'activité garantis par les pensions des régimes obligatoires.

## II. Les perspectives de développement de l'épargne retraite

Les baisses de taux de remplacement nets à l'horizon 2050, indiquées dans le rapport de M. Philippe Marini, correspondent aux résultats de travaux du Conseil d'orientation des retraites sur la base de cas-types à âge de départ en retraite inchangé (à 65 ans et après 40 ans de cotisations, pour les cadres et les non-cadres du secteur privé)<sup>3</sup>. Ces baisses de taux de remplacement devraient conduire à modifier substantiellement les composantes du financement des retraites, en accroissant la part de l'épargne individuelle. Une part significative de cette épargne individuelle pourrait relever des dispositifs d'épargne retraite *stricto sensu*, même si d'autres affectations (assurance vie, placements liquides, investissements immobiliers...) doivent également être envisagés.

En 2004, sur un total de 171 milliards d'euros de prestations, les parts des prestations versées par les régimes de base obligatoires, les régimes complémentaires et les régimes supplémentaires (dont les contrats d'épargne retraite) s'élevaient respectivement à 74 %, 23 % et 3 %. Si la diminution des taux de remplacement nets à liquidation d'ici 2050 (de l'ordre de 14 % pour les cadres et les non cadres du secteur privé dans l'hypothèse d'indexation sur les prix et à taux de cotisation constants) était intégralement compensée par une augmentation de l'épargne retraite, la part de l'épargne retraite dans l'ensemble des prestations de retraite passerait de 3 % en 2004 à 17 % en 2050, soit une multiplication par près de six. Le sénateur Philippe Marini considère qu'un triplement de cette part doit être au moins envisagée d'ici 2050, ce qui compenserait la moitié de la diminution des taux de remplacement des régimes obligatoires.

Fin 2005, 1,7 million de personnes avaient souscrit un PERP, soit près de 10 % de la cible visée (l'ensemble des actifs dont sont déduites certaines populations bénéficiant déjà de produits spécifiques : les fonctionnaires, les travailleurs indépendants, y compris les agriculteurs...). Le démarrage est comparable à celui des contrats Madelin détenus par 44 % des indépendants en 2005, alors que cette proportion ne s'élevait qu'à 10 % en 1995, c'est-à-dire au lendemain de la création du dispositif en 1994<sup>4</sup>. Le rapport précise que le parallèle peut toutefois être biaisé, dans la mesure où les travailleurs indépendants seraient pénalisés par un taux de remplacement de leur revenu d'activité plus bas que l'ensemble des salariés.

---

<sup>2</sup> Les actifs financiers placés dans des supports comme l'assurance vie ou les placements liquides rendent également compte de l'effort global individuel pour préparer la retraite.

<sup>3</sup> « Retraites : perspectives 2020 et 2050 », troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, mars 2006.

<sup>4</sup> Source : la lettre de la FFSA (« Assurer ») n°72 du 31 mai 2006.

Malgré une mise en place récente, et un démarrage encore plus tardif, lié aux délais de publication des décrets d'application puis à la négociation d'accords d'entreprise, le PERCO et le PERE apparaissent promis à un bel avenir selon M. Philippe Marini. La possibilité d'abondement par l'employeur et, s'agissant du PERCO, de larges possibilités de sortie en capital contribuent à l'attractivité de ces produits.

Le développement du PERP, du PERCO et du PERE ne s'est pas opéré au détriment des dispositifs plus anciens (Préfon, contrats Madelin, régimes d'entreprise articles 39, 82 et 83...) qui ont bénéficié, au contraire, d'un intérêt accru pour l'épargne retraite depuis les débats sur la réforme des retraites de 2003.

### **III. Des propositions pour développer l'épargne retraite**

Le rapport préconise une série de mesures visant à favoriser la poursuite du développement l'épargne retraite en complément aux régimes de retraite par répartition. Il comporte 40 propositions autour de huit thèmes : (1) assurer la convergence des régimes non intégralement provisionnés ; (2) encourager le développement de l'épargne retraite ; (3) favoriser l'épargne investie en actions ; (4) renforcer les droits des adhérents ; (5) harmoniser les règles applicables entre les différents opérateurs et les catégories de contrats ; (6) améliorer la communication sur les contrats d'épargne retraite ; (7) clarifier le droit applicable ; (8) aménager les règles de gouvernance du PERP et du PERCO.

Le rapport propose les clarifications suivantes, visant à accroître l'attractivité de l'épargne retraite<sup>5</sup>.

- Les règles applicables à l'épargne retraite devraient être harmonisées, quel que soit le régime juridique de l'opérateur. Elles sont actuellement dispersées dans au moins cinq codes (des impôts, des assurances, de la mutualité, de la sécurité sociale, du travail) et certaines n'ont même pas été codifiées. Outre la codification de ces dispositions, le rapport préconise à plus long terme de créer un « Code de l'épargne retraite » afin de regrouper l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables.
- Quelques aménagements des dispositifs d'épargne seraient également nécessaires : fixer le plafond d'abondement de l'employeur sur un PERCO et sur un PEE en fonction du plafond de la sécurité sociale (et non plus sous la forme d'un montant absolu) ; permettre d'abonder le PERE (plan d'épargne retraite entreprise) avec les sommes issues de la participation et de l'intéressement.
- Des mesures conduisant à alléger les règles de gouvernance du PERP et du PERCO sont aussi proposées : doter les comités de surveillance des PERP et les conseils de surveillance des PERCO de la personnalité juridique comportant le droit d'ester en justice ; permettre la fusion du conseil de surveillance du PERP et du GERP (groupement d'épargne populaire pour la retraite) lorsque ce dernier ne concerne qu'un seul PERP puisque l'on observe une redondance entre les missions du GERP et celles du conseil de surveillance du PERP ; mieux distinguer les missions du GERP et du conseil de surveillance en dotant ce dernier d'un rôle principal de contrôle, de formation et d'information.

---

<sup>5</sup> La synthèse des propositions est issue de LIAISONS SOCIALES Quotidien, Bref social n°14721, 9 octobre 2006.

- S'agissant du régime fiscal de l'épargne retraite, le rapport estime souhaitable de :
  - créer un plafond familial de déduction des cotisations versées au titre de l'épargne retraite pour les couples mariés et assimilés (ce plafond consisterait en l'addition des droits individuels de déduction dont dispose chacun des deux conjoints d'un couple marié ou assimilé) ;
  - d'exclure de l'assiette de l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) les sommes versées sur un PERCO en phase de constitution d'épargne, en cas de sortie en rente ou de déblocage anticipé dans les mêmes cas que ceux existants pour le PERP ;
  - préciser à l'article 885 J du Code général des impôts que la rente d'épargne retraite (PERP, PERCO, PERE) peut être versée « au plus tôt » à compter de la date de liquidation de la pension dans un régime obligatoire de l'assurance vieillesse ou de l'âge légal de la retraite pour garantir la possibilité de se constituer des droits d'un montant suffisant ;
  - permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite.

Le rapport propose enfin un ensemble de mesures concernant les régimes particuliers, tels le Corem (complément de retraite mutualiste, ex-Cref), la Préfon (fonctionnaires) et le CRH (complément de retraite des hospitaliers).