

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 décembre 2013 à 14h30
« Etat des lieux sur l'épargne en prévision de la retraite »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Etat des lieux sur l'épargne en prévision de la retraite

Ce dossier présente la situation actuelle des dispositifs d'épargne retraite individuelle et collective (encore appelés « dispositifs de retraite supplémentaire ») en France et à l'étranger, trois ans et demi s'étant écoulés depuis la dernière séance du COR consacrée à ce sujet – le 16 juin 2010. La présente note rappelle également les problématiques soulevées par ces dispositifs.

1. Présentation du dossier

La première partie du dossier décrit les dispositifs d'épargne retraite proprement dits, c'est-à-dire les dispositifs d'épargne explicitement conçus en vue de la retraite. Elle précise notamment l'état de la réglementation en la matière, ainsi que les principales données statistiques disponibles.

Le **document 2** présente les données relatives aux différents dispositifs : les publics visés (nombres d'adhérents, de cotisants et de bénéficiaires d'une prestation), les modalités de versement des cotisations et des prestations, les possibilités d'exonération, ainsi que les masses financières associées. Le cadre réglementaire des dispositifs est présenté dans le **document 3**, qui synthétise l'état de la réglementation et détaille sous forme de fiches les règles qui s'appliquent à chacun de ces produits. Le document précise aussi la terminologie associée aux dispositifs, en définissant les différents termes utilisés¹. Le **document 4** apporte un éclairage particulier sur les régimes visés par l'article L.137-11 du code de la sécurité sociale (« retraites chapeau ») qui ont connu d'importantes évolutions ces dernières années (**document 4bis**).

La deuxième partie du dossier élargit la problématique à d'autres produits d'épargne qui, même s'ils ne sont pas tous destinés exclusivement à la préparation de la retraite, peuvent dans les faits être utilisés à cette fin, notamment l'assurance-vie. L'analyse revient ainsi à retenir l'angle de vue de l'épargnant, plutôt que l'angle des dispositifs, pour apprécier l'épargne en prévision de la retraite.

Seuls les produits d'épargne financière sont analysés dans le dossier ; il convient de rappeler que le logement – thématique qui a été récemment étudiée par le Conseil² – constitue également un patrimoine au moment de la retraite, lorsque les retraités en sont propriétaires, et que son acquisition participe donc également à l'épargne en prévision de la retraite au sens large.

Le **document 5** décrit les comportements de détention des produits d'épargne financière par les personnes, selon leurs diverses caractéristiques. Les **documents 6, 7 et 8** s'intéressent à l'assurance-vie, dispositif particulier du fait notamment de son poids dans le patrimoine financier des ménages et de son utilisation fréquente pour compléter les revenus à la retraite.

¹ Régimes « à cotisations définies » ou « à prestations définies », régimes « additionnels » ou « différentiels », « à droits certains » ou « à droits aléatoires », « retraites chapeaux », etc.

² *Les retraités et leur logement*, colloque du Conseil d'orientation des retraites, 18 novembre 2013

La troisième partie du dossier met en lumière le cas de l'épargne salariale, dont une partie peut être orientée vers la retraite – l'un des dispositifs d'épargne salariale ayant d'ailleurs été explicitement conçu dans l'optique d'épargner en prévision de la retraite : le plan d'épargne pour la retraite collective (PERCO)³.

Le **document 9** présente de manière détaillée la situation des dispositifs d'épargne salariale (dont la participation et l'intéressement) en 2011, les déterminants de l'accès à ces dispositifs – en termes de caractéristiques des employeurs et des salariés – étant identifiés dans le **document 10**.

Une problématique connexe relative à l'épargne salariale concerne la question de l'éventuelle substitution de cette épargne aux rémunérations des salariés, ainsi que de l'impact d'une telle substitution sur le financement de la protection sociale⁴. Cette question est traitée dans le **document 11**.

Une dernière partie du dossier est consacrée à la présentation des dispositifs d'épargne retraite à l'étranger : le **document 12** fait le point sur la situation en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, et le **document 13** apporte un panorama plus général des tendances dans les pays de l'OCDE.

2. Problématiques soulevées par l'épargne retraite

L'objectif recherché par le législateur en 2003, avec la création notamment du PERP et du PERCO, était de donner à chacun la possibilité de bénéficier d'un dispositif individuel d'épargne retraite, à travers une incitation fiscale, et de permettre ainsi à ceux qui le souhaitent d'ajouter le service d'une rente viagère à leur pension issue du régime de retraite par répartition, sans pour autant concurrencer ces derniers, ce qui est un point déjà signalé par le COR. Force est de constater que dix ans plus tard cet objectif n'est pas remis en cause.

En 2011, les cotisations versées au titre des produits d'épargne retraite (10,5 milliards d'euros) ont représenté 4,0 % des cotisations de l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoire et des régimes d'épargne retraite, et les prestations (6,4 milliards d'euros), bénéficiant à près de 1,8 million de personnes, seulement 2,3 % de l'ensemble des prestations versées. La rente annuelle moyenne procurée par les contrats d'épargne retraite s'élevait en 2011 à 2 180 euros, à comparer à plus de 15 000 euros en moyenne pour les pensions versées par les régimes obligatoires. Il existe à cet égard d'importantes disparités, aussi bien entre les dispositifs d'épargne retraite, qu'au sein d'un même dispositif. Par exemple, les rentes annuelles des régimes de retraite supplémentaire à prestations définies (parmi lesquels se comptent les « retraites chapeau ») s'élevaient en moyenne à environ 5 000 euros, mais 37 % de leurs bénéficiaires percevaient une rente annuelle inférieure à 500 euros, et 78 % une rente annuelle inférieure à 5 000 euros.

³ Bien que destiné à orienter l'épargne salariale vers la retraite, le PERCO ne peut toutefois pas être considéré comme un produit d'épargne retraite *stricto sensu* dans la mesure où les possibilités de rachats sont relativement nombreuses et la sortie en capital est fiscalement plus avantageuse que la sortie en rente.

⁴ La question est connexe à la thématique principale du dossier, puisqu'elle sort de la problématique proprement dite de l'épargne en prévision de la retraite.

D'autres produits peuvent également permettre de se constituer une épargne à long terme disponible au moment de la retraite. Ainsi 71 % des montants de prestations d'assurance-vie (hors prestations liées aux décès), correspondant à 57,2 milliards d'euros, ont été versés en 2012 après l'âge de 60 ans.

Le développement de ces dispositifs appelle l'examen d'un certain nombre de questions et suppose notamment un effort de simplification et de stabilité des règles afin de sécuriser les contrats et inciter à l'épargne longue.

Afin d'inciter à leur détention, certains dispositifs donnent lieu à des exonérations fiscales et sociales sur les cotisations ou les prestations versées, pour les salariés et leurs employeurs le cas échéant. Ainsi, en règle générale, les cotisations versées par les salariés donnent droit à une déduction du revenu imposable dans la limite de 10 % de la rémunération brute et les rentes sont imposables comme les pensions de retraite.

Pour certains dispositifs, il est cependant plus avantageux fiscalement d'opter pour une sortie en capital, alors que la rente viagère est plus adaptée à la préparation de la retraite – notamment si les souscripteurs tendent à sous-estimer leur espérance de vie. Une plus grande neutralité entre les sorties en rente et en capital permettrait de réorienter l'épargne vers les produits à sortie en rente. La sortie en rente peut néanmoins soulever des problèmes d'équité dans la mesure où ceux qui ont une espérance de vie courte (qui sont souvent les plus modestes) bénéficient de la rente moins longtemps que ceux qui ont une espérance de vie plus longue (plus souvent les plus aisés). Cette observation vaut cependant également pour les pensions des régimes de retraite obligatoires.

De plus, le régime fiscal des dispositifs d'épargne retraite (PERP, Préfon, etc.), consistant en une exonération à l'entrée (c'est-à-dire une déduction du montant de l'épargne du revenu imposable) mais en une fiscalisation des rentes à l'impôt sur le revenu à la sortie, ne bénéficie pas à l'entrée aux foyers non imposables et peu à ceux qui sont faiblement imposés. On pourrait alors songer à faire bénéficier les versements d'une incitation fiscale, par exemple un crédit d'impôt à l'entrée sur un pourcentage déterminé du montant investi, ou un abondement de l'État. Une telle mesure serait toutefois coûteuse pour les finances publiques : on ne serait plus dans un schéma d'imposition différée mais dans une contribution financière nette de l'État lors de la constitution d'une épargne retraite individuelle. En outre, le régime fiscal actuel est dans son principe analogue à celui de la retraite obligatoire (les cotisations sont exonérées et les pensions fiscalisées). Par ailleurs, comme le dossier du COR de juin 2010 l'avait montré, les effets de l'imposition différée dépendent de l'évolution des revenus des assurés au cours de leur cycle de vie.

Enfin, l'encouragement à l'épargne salariale (en partie orientée vers l'épargne retraite) *via* des exonérations de cotisations mérite examen, car cette épargne peut se substituer en partie au salaire direct et peser ainsi à terme sur le financement des régimes de retraite obligatoires, notamment sur les cotisations aux régimes complémentaires assises sur les tranches supérieures au plafond de la sécurité sociale. Or, selon les résultats de l'étude présentée dans le document 11 du dossier, qui porte sur la période 1999-2007, au-delà de la première année d'introduction de l'intéressement, il y aurait un effet de substitution des primes d'intéressement aux rémunérations dans les entreprises qui appliquent un accord ; ce ne serait pas le cas pour la participation. On notera que le forfait social prélevé sur les sommes versées

au titre de l'épargne salariale a été relevé de 8 % à 20 % et que la contribution des entreprises sur les produits à prestation définies à droits aléatoires a été doublée en 2012.

Enfin, comme le COR l'a déjà fait observer, les placements en actions ne devraient être encouragés que pour les plans susceptibles de couvrir une longue période et par conséquent souscrits par des salariés relativement jeunes. Ces produits pourraient être davantage sécurisés et rendus plus attractifs par une gestion qui tire avantage de la durée des placements et consiste à moduler les parts d'actions et d'obligations au fil du temps.

La volonté des assurés de disposer d'une épargne sécurisée, au moins à partir d'un certain âge, peut toutefois entrer en contradiction avec l'objectif de financement de l'économie, qui est également assigné aux dispositifs d'épargne longue. La question de la conciliation des intérêts des épargnants et de l'objectif macroéconomique de financement de l'économie⁵ se pose donc, dans le contexte particulier lié à l'évolution de la réglementation européenne (Solvabilité II) visant à davantage sécuriser les dispositifs d'épargne (voir le document n°3).

⁵ Voir le rapport Berger-Lefebvre sur l'épargne financière (*Dynamiser l'épargne financière des ménages pour financer l'investissement et la compétitivité*, rapport au Premier Ministre, 2 avril 2013)