



N° 288

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 septembre 2024.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux d'une mission d'information

*sur la **fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME FÉLICIE GÉRARD ET M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteurs

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	6
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	8
INTRODUCTION	6
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	8
I. LA LOI PACTE DE 2019 A SIMPLIFIÉ LE SYSTÈME D'ÉPARGNE RETRAITE EN FRANCE, Désormais organisé autour d'un plan d'épargne retraite dont le cadre fiscal et social demeure complexe	10
A. LE PLAN D'ÉPARGNE RETRAITE, ENVELOPPE COMMUNE À TROIS DISPOSITIFS, CONNAÎT UN DÉVELOPPEMENT DYNAMIQUE	10
1. La réforme de 2019 a été conçue pour répondre à la grande hétérogénéité et au manque de lisibilité pour l'épargnant qui caractérisaient l'épargne retraite	10
a. La complexité du paysage de l'épargne retraite préexistant à la loi PACTE	10
b. L'architecture simplifiée issue de la loi PACTE	14
c. Le maintien justifié de deux produits d'épargne retraite hors du champ du PER ...	28
d. Le cas particulier des contrats « article 39 »	30
2. L'épargne retraite connaît une tendance de développement dynamique, mais reste relativement modeste en France	32
a. Les produits d'épargne retraite sont dynamiques, portés majoritairement par les transferts d'encours préexistants, mais aussi par les souscriptions nouvelles de PER	32
b. La diffusion de l'épargne retraite en France est limitée, en comparaison des pratiques internationales et au regard des objectifs qu'elle poursuit	39
3. Les produits d'épargne retraite sont inégalement répartis dans la population et cohabitent avec d'autres produits d'épargne mobilisés en vue de la retraite	46
a. Les adhérents à un produit d'épargne retraite sont en moyenne plus âgés et plus aisés que le reste des Français	46
b. L'épargne retraite n'est pas le principal produit mobilisé par les Français aux fins de préparation de la retraite	51

B. LE TRAITEMENT SOCIO-FISCAL DE L'ÉPARGNE RETRAITE EST INCITATIF MAIS COMPLEXE, AUSSI BIEN POUR LES PARTICULIERS QUE POUR LES ENTREPRISES	54
1. Pour les particuliers, l'attractivité fiscale du plan d'épargne retraite dépend principalement du niveau d'imposition.....	54
a. L'imposition des versements à l'entrée et à la sortie d'un PER : une application de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux qui varie selon la nature et la déductibilité des versements.....	54
b. L'imposition au titre de l'IFI dépend du type de support sur lequel est adossé le PER	71
c. L'imposition au titre des successions bénéficie d'un régime dérogatoire uniquement pour les PER de type assurantiel	72
d. La fiscalité comparative des principaux produits d'épargne individuels reflète les différents objectifs assignés aux contrats (PER, assurance vie, PEA).....	77
2. Pour les entreprises, le cadre socio-fiscal du plan d'épargne retraite est comparable à celui de l'épargne salariale	82
II. LA FISCALITÉ CONSTITUE L'UN DES LEVIERS UTILISABLES POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉPARGNE RETRAITE ET EN ÉLARGIR LES PUBLICS.....	87
A. RÉAFFIRMER LA VOCATION PRINCIPALE DE L'ÉPARGNE RETRAITE, TOUT EN MISANT EN PRIORITÉ SUR LES PRODUITS D'ENTREPRISE POUR EN FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT	87
1. La vocation prioritaire du PER à la préparation de la retraite gagnerait à être réaffirmée	87
a. Prévenir les risques de détournement du PER en tant qu'outil d'optimisation de la fiscalité successorale.....	87
b. Renforcer la capacité du PER à assurer un complément de revenus à la retraite....	96
2. Face aux limites des solutions individuelles, le développement des produits d'entreprise peut répondre aux besoins des ménages modestes	103
a. Face aux limites des avantages budgétaires et fiscaux, le renforcement de la capacité de déduction des contribuables et du devoir de conseil des intermédiaires	103
b. La voie souhaitable du développement des PER collectifs.....	112
B. RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA LISIBILITÉ DE L'ÉPARGNE RETRAITE, EN S'APPUYANT SUR DES AJUSTEMENTS CIBLÉS DE SES PARAMÈTRES ET DE SA FISCALITÉ	119
1. L'accessibilité des plans d'épargne retraite doit être améliorée afin de consolider leur place dans l'épargne des Français et dans le financement de l'économie	119
a. Les épargnants doivent pouvoir bénéficier d'une information claire et accessible sur l'offre d'épargne retraite	120
b. L'éducation financière des Français gagnerait à être renforcée	127
c. Une épargne retraite plus lisible pourrait permettre une allocation plus dynamique	129

2. Le cadre socio-fiscal de l'épargne retraite gagnerait à être clarifié dans un souci de cohérence et de lisibilité	130
a. Le traitement socio-fiscal des prestations correspondant aux garanties complémentaires.....	131
b. L'application de l'impôt sur la fortune immobilière	132
c. Le forfait social.....	133
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	135
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	163
ANNEXES	169
I. ANNEXE 1 : AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LES RAPPORTEURS.....	169
II. ANNEXE 2 : AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR M. LE RAPPORTEUR CHARLES DE COURSON.....	175

INTRODUCTION

Créée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à la demande du groupe Horizons et apparentés sous la XVI^e législature, la mission d'information *sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation* a vu ses travaux interrompus par la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024.

Les rapporteurs, M. Charles de Courson et Mme Félicie Gérard, ont souhaité que leurs observations et préconisations puissent finalement être présentées afin de **contribuer au développement de l'épargne retraite en France**. Ils se sont attachés à étudier prioritairement le cadre socio-fiscal du plan épargne retraite (PER) créé par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite PACTE, tout en évaluant la place et le rôle de ce produit dans le paysage actuel de l'épargne et dans les comportements de préparation de la retraite des Français.

Le PER, qui désigne une enveloppe commune à trois dispositifs (PER individuel, PER d'entreprise collectif et PER d'entreprise obligatoire), est un outil d'épargne spécifiquement dédié à la préparation de la retraite. **La création du PER a indéniablement contribué au développement de l'épargne retraite en France**. Les encours du PER ont progressé de 5,9 milliards d'euros en janvier 2020 à 108,8 milliards d'euros en mars 2024, ceux de l'ensemble des produits d'épargne retraite augmentant de 245,9 milliards d'euros à 298,3 milliards d'euros sur la même période.

Pour autant, l'épargne retraite par capitalisation demeure relativement peu développée en France, tout particulièrement parmi les ménages modestes et les plus jeunes, tandis que d'autres produits d'épargne sans objectif assigné sont également mobilisés par les Français pour se constituer un complément de revenu à la retraite, ce qui a justifié le choix d'une analyse comparative de la fiscalité appliquée à ces différents produits, dont l'assurance vie est le principal exemple. En outre, un nombre limité de produits d'épargne retraite préexistants à la réforme de 2019 ont, compte tenu de leurs spécificités, utilement été maintenus en dehors de l'enveloppe du PER.

Ce rapport présente le traitement socio-fiscal du PER du point de vue de l'épargnant (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux, impôt sur la fortune immobilière et droits de succession) **et du point de vue de l'employeur dans le cas des PER collectifs et obligatoires**, qui peuvent être créés en entreprise.

Deux orientations principales ont été adoptées :

- l’analyse de la cohérence et de la lisibilité du cadre socio-fiscal du PER en tant que produit d’épargne et comparativement à d’autres supports d’épargne plébiscités par les Français ;

- l’étude du rôle de la fiscalité comme levier permettant de favoriser le développement de l’épargne retraite et d’en élargir les publics, tout en envisageant le rôle complémentaire d’autres outils tels que l’éducation financière ou le renforcement de l’accès à l’information tant fiscale que réglementaire sur le PER.

Les rapporteurs ont poursuivi un objectif d’évaluation des effets et de la portée de la réforme de 2019, conçue dans un objectif de simplification et de renforcement de l’attractivité de l’épargne retraite par capitalisation, afin d’en identifier les acquis et les éventuelles marges d’amélioration.

Après avoir entendu plus de 70 personnes dans le cadre d’une vingtaine d’auditions, **les rapporteurs formulent dix-sept recommandations, dont trois font l’objet de projets d’amendement annexés au présent rapport (annexe n° 1).**

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

Proposition n° 1 : Réaliser une évaluation de l'incidence de long terme sur les recettes fiscales de la déduction des versements volontaires sur les PER, en intégrant l'impact spécifique des décès intervenant avant la liquidation des contrats afin d'objectiver ce phénomène ;

Proposition n° 2 : Établir une double borne d'âge consistant, d'une part, à rendre impossible la souscription d'un PER à partir de 67 ans et, d'autre part, à prévoir le dénouement automatique du PER à l'âge de 70 ans ;

Proposition n° 3 : Renforcer les dispositifs de lutte contre la déshérence des contrats d'épargne retraite en permettant au GIP Union Retraite de communiquer les coordonnées personnelles des titulaires aux organismes gestionnaires ;

Proposition n° 4 : Évaluer l'intérêt fiscal pour les contribuables modestes et le coût budgétaire d'un alignement des taux de CSG applicables aux rentes viagères, sans distinction de l'origine des fonds alimentant un PER ;

Proposition n° 5 : Relever de trois à cinq ans la durée de report du plafond de déduction ou de la fraction de plafond non utilisé afin de soutenir les contribuables souscrivant tardivement à un PER ;

Proposition n° 6 : Renforcer le devoir de conseil en matière fiscale des intermédiaires de la chaîne de distribution du PER, en présentant notamment les avantages de l'option de la non-déduction pour les particuliers aux revenus modestes ;

Proposition n° 7 : Rendre obligatoire la mise en place d'un PERECO dans les entreprises de plus de 11 salariés, sans que l'employeur et le salarié ne soient tenus d'y réaliser des versements ;

Proposition n° 8 : Encourager les entreprises à mettre en place un PEROB en conférant une présomption d'objectivité aux catégories de salariés fondées sur les sous-catégories définies par les conventions collectives, afin de limiter les risques de contentieux ;

Proposition n° 9 : Étudier les conditions de l'extension des produits d'épargne retraite collectifs aux employeurs et aux agents publics ;

Proposition n° 10 : Développer un accès généralisé des épargnants à une information simplifiée comportant les indicateurs clés des différents PER proposés sur le marché (frais par contrat et support, performance réelle, cadre

socio-fiscal, allocation des encours) et généraliser les outils interactifs et sessions d'information publiques sur l'épargne retraite ;

Proposition n° 11 : Renforcer l'accès des épargnants à l'évaluation des marges de déductibilité restantes des revenus versés sur leur PER ;

Proposition n° 12 : Promouvoir l'éducation financière, en réunissant un nouveau comité stratégique afin d'envisager une actualisation de la Stratégie d'éducation financière du Gouvernement, en renforçant les moyens alloués aux outils pédagogiques déployés par la Banque de France et l'AMF, et en développant des formations consacrées spécifiquement à l'épargne retraite ;

Proposition n° 13 : Actualiser et compléter au plus vite les publications du Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) relatives à la fiscalité du PER ainsi que les éléments de doctrine de la direction de la sécurité sociale relatifs au cadre social du PER ;

Proposition n° 14 : Apporter une confirmation écrite du traitement fiscal et social des rentes versées au titre de la garantie invalidité et au titre de la garantie perte d'autonomie des PER ainsi que du traitement à la sortie des versements correspondant à la garantie plancher ;

Proposition n° 15 : Revoir la doctrine fiscale et le code général des impôts afin de limiter le caractère rachetable du PER assurantiel aux cas de liquidation effective par le titulaire ou d'atteinte de l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite ;

Proposition n° 16 : *A minima*, examiner le bien-fondé de la différence de traitement fiscal entre PER assurantiel et PER compte-titres concernant l'application de l'impôt sur la fortune immobilière. Évaluer l'incidence de cette différence de traitement sur les choix des épargnants ;

Proposition n° 17 : Évaluer l'incidence de l'exonération de forfait social des versements volontaires de l'employeur sur les PER d'entreprise dans les entreprises de moins 50 salariés et l'hypothèse d'une extension de l'exonération aux versements obligatoires de l'employeur.

I. LA LOI PACTE DE 2019 A SIMPLIFIÉ LE SYSTÈME D'ÉPARGNE RETRAITE EN FRANCE, DÉSORMAIS ORGANISÉ AUTOUR D'UN PLAN D'ÉPARGNE RETRAITE DONT LE CADRE FISCAL ET SOCIAL DEMEURE COMPLEXE

A. LE PLAN D'ÉPARGNE RETRAITE, ENVELOPPE COMMUNE À TROIS DISPOSITIFS, CONNAÎT UN DÉVELOPPEMENT DYNAMIQUE

1. La réforme de 2019 a été conçue pour répondre à la grande hétérogénéité et au manque de lisibilité pour l'épargnant qui caractérisaient l'épargne retraite

L'hétérogénéité et la complexité du paysage de l'épargne retraite ont nui à la lisibilité et à l'attractivité des dispositifs commercialisés à l'attention des particuliers comme des entreprises **(a)**, conduisant le législateur à instituer en 2019 une enveloppe juridique simplifiée et commune à trois types de contrat, le PER **(b)**.

Les rapporteurs ont identifié trois produits qui demeurent hors du champ unifié du PER, leur spécificité étant justifiée tant par des motifs d'intérêt général **(c)** que par des modalités de versement dérogatoires **(d)**.

a. La complexité du paysage de l'épargne retraite préexistant à la loi PACTE

Les pouvoirs publics ont poursuivi l'objectif constant de **développer les produits d'épargne en vue de la retraite** afin de permettre aux personnes physiques de se constituer un revenu en complément des pensions versées par les régimes de base et complémentaires.

● On distingue habituellement les produits d'épargne retraite selon **quatre critères**, les catégories de contrats étant fluctuantes selon la typologie retenue.

En premier lieu, les produits d'épargne retraite peuvent être distingués en fonction du **mode de calcul des droits acquis** par l'assuré-souscripteur :

– pour les **contrats à prestations définies**, le promoteur du contrat, qu'il s'agisse de l'entreprise dans laquelle l'assuré-souscripteur est salarié ou de la branche professionnelle, s'engage à garantir à l'intéressé un certain niveau de prestations lié à sa rémunération et à son ancienneté ;

– pour les **contrats à cotisations définies**, l'assuré-souscripteur s'engage sur un niveau de financement, tandis que le montant de la pension n'est pas garanti puisqu'il dépend des cotisations effectivement versées, des produits générés par le placement et, en cas de liquidation des droits sous forme de rente viagère, des tables de mortalité ⁽¹⁾. Ces contrats peuvent être souscrits à titre privé ou dans un cadre professionnel, individuellement ou collectivement ;

(1) La conversion du capital en rente viagère est calculée par le gestionnaire du produit d'épargne retraite sur la base de tables de mortalité, qui sont des constructions statistiques permettant d'estimer l'espérance de vie d'un

En second lieu, les produits d'épargne retraite diffèrent selon le **régime juridique du contrat** :

– les plans d'épargne retraite donnant lieu à l'ouverture d'un **compte-titres** sont ouverts auprès de gestionnaires d'actifs soumis à la supervision de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Le compte-titres est un support d'investissement qui permet à son titulaire d'acquérir l'ensemble des titres financiers, cotés ou non cotés, disponibles à l'acquisition en France ;

– les plans d'épargne retraite ouverts auprès d'une entreprise d'assurance, d'une mutuelle ou d'une institution de prévoyance prennent la forme de **contrats d'assurance de groupe en cas de vie** dont l'exécution est liée à la cessation de l'activité professionnelle, dont les producteurs et les distributeurs sont supervisés par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

En troisième lieu, les produits d'épargne retraite peuvent être **souscrits dans un cadre collectif ou individuel**. Les **produits collectifs** sont souscrits par l'entreprise et proposés sous diverses formes aux salariés par l'employeur. Les **produits individuels** sont souscrits directement par les particuliers. Pour ce second type de contrats, les versements sont réalisés sur le contrat par le seul assuré-souscripteur, à l'exception des transferts issus de produits collectifs.

Enfin, le **dénouement du contrat** peut, selon les produits d'épargne retraite, donner lieu au versement des droits acquis sous forme de rente, de capital ou d'une combinaison de ces deux modalités de sortie.

• L'offre des produits d'épargne retraite s'est étoffée au fil des années, chaque contrat obéissant à des règles de fonctionnement et à des régimes fiscaux spécifiques.

Le panorama annuel sur les retraites, établi par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sociaux, fait état de quatorze produits d'épargne retraite commercialisés avant la création du plan d'épargne retraite (PER) par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite PACTE ⁽¹⁾. Une partie de ceux-ci peuvent toujours accueillir de nouveaux adhérents, être abondés voire, pour certains produits spécifiques dont les rapporteurs ont examiné la particularité, être commercialisés.

individu en fonction de son âge et de son sexe. Le 1^{er} du I de l'article 35 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a modifié l'article L. 111-7 du code des assurances pour supprimer la possibilité de recourir, à compter du 23 octobre 2024, à des tables de mortalité différenciée selon le sexe du titulaire d'un contrat d'épargne retraite collectif à adhésion obligatoire. L'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe dans la détermination du montant de la rente s'appliquait auparavant aux contrats d'épargne retraite individuels, aux termes de l'article 79 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

(1) La dernière édition du panorama annuel Les retraités et la retraite de la DREES est parue le 16 juin 2023.

Résulte de la combinaison des quatre critères présentés *supra* un kaléidoscope complexe de produits d'épargne retraite, dont la reproduction ci-après du tableau récapitulatif contenu dans l'étude d'impact annexée au projet de loi dit PACTE rend compte.

**CARACTÉRISTIQUES DES PRINCIPAUX PRODUITS D'ÉPARGNE RETRAITE
ANTÉRIEURS À LA LOI PACTE**

	Contrats « article 83 »	Contrats « Madelin » et « Madelin agricole »	PERP	PERCO
Cadre de souscription	Collectif	Individuel		Collectif
Commercialisation	Sociétés d'assurance, mutuelles, institutions de prévoyance			Sociétés de gestion d'actifs
Adhésion	Obligatoire	Facultative	Facultative	Facultative
Dénouement	Rente Déblocage anticipé	Rente Déblocage anticipé	Rente et, sous certaines conditions restrictives, capital Déblocage anticipé	Rente ou capital Déblocage anticipé
Transférabilité	Vers un autre contrat « article 83 », un contrat « Madelin » ou un PERP	Vers un autre contrat « Madelin », un contrat « article 83 » ou un PERP	Vers un autre PERP	Vers un autre PERCO

Source : commission des finances, d'après l'étude d'impact du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, 20 juin 2018, p. 244.

Les principaux contrats individuels pouvaient être souscrits dans un cadre personnel ou professionnel.

Relève de la première catégorie le **plan d'épargne retraite populaire (PERP)**, un contrat d'assurance à adhésion facultative et à vocation universelle, s'adressant à toutes les catégories de salariés. Créé par l'article 108 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dite Fillon, le PERP pouvait faire l'objet d'une sortie en capital dans la limite de 20 % de la valeur de rachat du contrat au jour du départ à la retraite. À l'inverse, les **contrats dits Madelin et Madelin agricole** étaient ouverts respectivement aux travailleurs non salariés (TNS) non agricoles et agricoles ⁽¹⁾. Ils prenaient tous les deux la forme d'un contrat d'assurance de groupe à adhésion individuelle, permettant aux indépendants – dont le taux de remplacement est habituellement inférieur à celui des salariés – de se constituer une retraite supplémentaire versée sous forme de rente.

En matière collective, les **contrats dits article 83**, en référence à l'article du code général des impôts définissant leur régime d'imposition, sont des produits assurantiels. Ils pouvaient être proposés par les employeurs à tout ou partie de leurs salariés. Ces derniers étaient tenus d'y adhérer dès lors que le règlement du contrat

(1) Les contrats dits Madelin et Madelin agricole sont définis par leurs règles spécifiques de déductibilité fiscale et sociale, établies respectivement par l'article 41 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite Madelin, et par l'article 55 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines.

le prévoyait, qu'il s'agisse de l'ensemble du personnel ou d'une catégorie objective de salariés. Les contrats « article 83 » présentaient la particularité d'être alimentés par les versements obligatoires de l'employeur. Ces derniers pouvaient être complétés par les sommes issues de l'épargne salariale, ainsi que par une participation du salarié si le règlement du contrat en disposait ainsi. À l'inverse, les **plans d'épargne pour la retraite collectifs (PERCO)**, créés par l'article 109 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ⁽¹⁾, étaient des dispositifs facultatifs commercialisés par les sociétés de gestion d'actifs. Ils étaient accessibles à tous les salariés d'une entreprise, sous réserve d'une durée minimale d'ancienneté, et pouvaient accueillir les versements volontaires du titulaire du contrat, les sommes issues de l'épargne salariale et l'abondement volontaire de l'employeur.

Parmi les multiples sources de complexité et d'incohérence du paysage des produits d'épargne retraite antérieurs à la loi PACTE de 2019, les rapporteurs relèvent en particulier le **non-alignement des modalités de dénouement des contrats**, dont les cas de déblocage anticipé.

D'une part, les contrats « article 83 », les contrats « Madelin » et « Madelin agricole » ainsi que les PERP pouvaient faire l'objet d'un rachat anticipé avant le départ à la retraite dès lors que survenait l'un des cinq aléas de la vie prévus à l'article L. 132-23 du code des assurances :

- l'expiration des droits à l'assurance chômage du titulaire ;
- la cessation d'activité non salariée du titulaire à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire ou la demande du président du tribunal de commerce de racheter le contrat dans le cadre d'une procédure de conciliation ;
- l'invalidité du titulaire constatée dans les mêmes conditions que celles qui permettent d'acquérir une pension d'invalidité consécutivement au classement dans la deuxième ou la troisième catégorie de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale ⁽²⁾ ;
- le décès du conjoint du titulaire ou de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ;
- la situation de surendettement du titulaire au sens de l'article L. 711-1 du code de la consommation.

(1) Créé sous le nom de plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR) par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, ce dispositif a été renommé plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) par le IV de l'article 82 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004.

(2) Le montant de la pension d'invalidité est calculé en fonction de la catégorie dans laquelle est classée la personne invalide. La deuxième catégorie de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale comprend les invalides absolument incapables d'exercer une activité rémunérée, tandis que la troisième catégorie du même article rassemble les invalides absolument incapables d'exercer une profession qui sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

D'autre part, les droits constitués sur un PERCO pouvaient être exceptionnellement liquidés avant le départ à la retraite dans les cinq cas prévus à l'article R. 3334-4 du code du travail. Seuls les cas relatifs au décès du conjoint ou du partenaire de PACS (2°), au surendettement du titulaire (4°), ainsi qu'à l'expiration des droits à l'assurance chômage (5°) étaient identiques aux produits assurantiels. Contrairement à ces derniers, le PERCO pouvait également faire l'objet d'un déblocage anticipé en cas d'invalidité des enfants, du conjoint ou du partenaire de PACS du titulaire (1°), ainsi qu'en vue de « *l'affectation des sommes épargnées à l'acquisition de la résidence principale ou à la remise en état de la résidence principale endommagée à la suite d'une catastrophe naturelle reconnue par arrêté interministériel* » (5°). Le motif de l'acquisition de la résidence principale était alors cohérent avec les cas de déblocage anticipé des sommes versées sur un plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV)⁽¹⁾, fixés à l'article L. 443-12 du code du travail. En revanche, la cessation d'activité non salariée à la suite d'un jugement de liquidation ne constituait pas un motif de déblocage anticipé du PERCO.

b. L'architecture simplifiée issue de la loi PACTE

L'hétérogénéité des règles applicables aux contrats d'épargne retraite a conduit le législateur à établir un produit unique, le **plan d'épargne retraite (PER)**.

L'article 71 de la loi PACTE a créé un nouveau chapitre IV au sein du titre II du livre II du code monétaire et financier (nouveaux articles L. 224-1 et suivants), qui définit un **socle juridique harmonisé** pour la quasi-totalité des produits d'épargne retraite nouvellement commercialisés **(i)**. L'architecture du PER ne repose pas sur un produit uniforme, qui aurait été inadapté à la diversité des besoins des épargnants et des entreprises, mais sur **trois dispositifs complémentaires** assujettis à des règles communes : un produit individuel, le PER individuel dit PERIN, et deux produits collectifs, le PER d'entreprise collectif (PERECO) d'adhésion facultative et le PER d'entreprise obligatoire (PEROB) d'adhésion obligatoire **(ii)**.

En dépit de la spécificité de chaque type de PER, l'ensemble des parties prenantes auditionnées par les rapporteurs salue la simplification opérée par la loi PACTE et l'introduction de flexibilités bienvenues dans l'exécution des produits d'épargne retraite. À titre d'exemple, s'agissant des organisations patronales, l'Union des entreprises de proximité (U2P) fait valoir des améliorations « *indiscutables* » dans le paysage de l'épargne retraite, tandis que la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), entendue conjointement avec d'autres syndicats de salariés, se félicite de « *la réelle volonté de simplification* » des produits préexistants à la loi PACTE, qualifiés de « *très hétérogènes et peu lisibles* »⁽²⁾.

(1) Le PPESV a été créé par l'article 16 de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, dite Fabius, que le PERCO remplace en substituant l'échéance du départ à la retraite à la durée de détention de dix ans.

(2) Réponses écrites de l'Union des entreprises de proximité (U2P) et de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

- i. Le PER, une enveloppe unique et fongible indifféremment proposée par les assureurs et les gestionnaires d'actifs

- Les personnes physiques peuvent souscrire un PER en vue d'un versement d'une rente viagère ou d'un capital à compter de la date de départ à la retraite ou de l'âge légal d'ouverture des droits défini à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale. À compter du 1^{er} janvier 2024, tout nouveau titulaire d'un PER doit être âgé d'au moins 18 ans et les contrats détenus par des mineurs ne peuvent plus recevoir de versements.

L'origine des sommes susceptibles d'abonder un PER est précisée à l'article L. 224-2 du code monétaire et financier. Les versements peuvent alimenter un PER même après le départ à la retraite de son titulaire. Chaque PER, qu'il soit individuel ou collectif, est organisé en **trois compartiments distincts** selon l'origine des fonds qui l'alimentent.

Le compartiment n° 1 (C1) reçoit les versements volontaires du titulaire du contrat. Il est à noter que les teneurs de comptes distinguent en pratique le compartiment n° 1 (C1) du compartiment n° 1 bis (C1 bis) afin de déterminer la fiscalité applicable à la sortie. Le premier recueille les versements volontaires du souscripteur faisant l'objet d'une déduction fiscale, tandis que le second est le réceptacle des versements volontaires non déductibles. Le compartiment n° 2 (C2) est alimenté par les versements de l'employeur du titulaire du contrat, qui peuvent correspondre à la participation aux résultats de l'entreprise, à l'intéressement, aux versements au titre de l'épargne salariale, aux droits figurant sur un compte épargne-temps (CET) et, en l'absence d'accord collectif ou de convention collective, aux jours de repos non pris dans la limite de dix jours par an⁽¹⁾. Le compartiment n° 3 (C3) recueille les cotisations obligatoires de l'employeur, dits abondements, éventuellement complétées des cotisations obligatoires du salarié si l'accord d'entreprise le prévoit. Le montant des cotisations obligatoires correspond en règle générale à une fraction du salaire brut annuel du salarié.

(1) Article D. 224-9 du code monétaire et financier.

L'impossibilité pour les mineurs d'ouvrir un PER individuel

L'article 3 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 met fin à la possibilité pour les mineurs d'ouvrir un PER individuel à compter du 1^{er} janvier 2024, en même temps qu'il définit un régime fiscal favorable pour le **plan d'épargne avenir climat (PEAC)**. Ce produit d'épargne destiné aux mineurs a été institué par l'article 34 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Il n'y a pas d'obligation de clôturer les PER dont le titulaire est âgé de moins de 18 ans avant l'entrée en vigueur de la mesure, mais **les PER détenus par des mineurs ne peuvent plus recevoir de versements à compter du 1^{er} janvier 2024** (dernier alinéa de l'article L. 224-2 du code monétaire et financier). **Pour tout nouveau PER, les titulaires doivent être âgés d'au moins 18 ans à la date de l'ouverture du plan** (premier alinéa de l'article L. 224-28 du code monétaire et financier).

L'épargne des mineurs représentait 40 milliards d'euros en 2021, principalement placés sur des produits liquides et réglementés ⁽¹⁾. Plus de la moitié des mineurs dispose d'un produit d'épargne. L'encours et le nombre des PER ouverts au bénéfice des mineurs avant l'entrée en vigueur de la mesure ne sont pas connus, les seules informations disponibles indiquant que 15,7 milliards d'euros ont été versés par 2 700 foyers fiscaux sur des PER ouverts au bénéfice de personnes à charge en 2020.

La possibilité d'ouvrir un PER a été fermée aux mineurs en raison des avantages fiscaux associés au produit, qui permettaient des **stratégies d'optimisation fiscale**. Les versements réalisés par des parents sur un PER ouvert au profit d'un mineur étaient regardés comme des versements réalisés par l'enfant, permettant ainsi au parent de contourner le plafond annuel de déductibilité des versements de l'assiette de l'IR apprécié à l'échelle du foyer fiscal. Les représentants légaux du mineur titulaire d'un PER pouvaient ainsi déduire de leur revenu imposable les versements réalisés sur le PER de leur enfant, en plus des versements réalisés sur leur propre plan.

D'après l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2024, la suppression de la possibilité pour les mineurs d'ouvrir un PER engendrerait un **gain budgétaire pour l'État de l'ordre de 3,5 millions d'euros**.

● La loi PACTE consacre au 2° de l'article L. 224-5 du code monétaire et financier la **liberté du titulaire de choisir entre la sortie en rente et la sortie en capital**, ce dernier pouvant être versé en une seule fois ou de façon fractionnée. La sortie en capital fractionné présente le double avantage de ne pas conduire à la liquidation du PER, l'épargne qui demeure placée générant des produits supplémentaires, et de lisser la fiscalité applicable à l'échéance du contrat.

Le PER se démarque des produits préexistants. En effet, les contrats dits article 83 et les contrats « Madelin » ne pouvaient pas faire l'objet d'une sortie en capital, tandis que le PERP ne prévoyait qu'une sortie en capital partielle, dans la limite de 20 % de la valeur de rachat du contrat au jour du départ à la retraite. Les rapporteurs observent que l'histoire de la sortie en capital est celle de son extension. À titre d'exemple, le principe de sortie en rente viagère du PERP a été successivement tempéré par la possibilité reconnue à l'assuré-souscripteur de

(1) Étude d'impact du projet de loi relatif à l'industrie verte, 15 mai 2023, p. 207.

percevoir l'intégralité de son épargne retraite sous forme de capital pour acquérir une résidence principale en première accession à la propriété à compter de l'âge de départ à la retraite ⁽¹⁾ ou 20 % de celle-ci dans les autres cas ⁽²⁾.

La seule exception à la possibilité de sortie généralisée en capital porte sur la libération des sommes issues des cotisations obligatoires et logées dans le compartiment n° 3 du PER, qui s'effectue uniquement en rente aux termes du 1° de l'article L. 224-5 du code monétaire et financier. Dans le cas des petites rentes, les droits peuvent être rachetés ou liquidés sous la forme d'un capital dénommé versement forfaitaire unique (VFU) ⁽³⁾.

Le PER doit obligatoirement prévoir la possibilité pour le titulaire d'acquérir une rente viagère lors de son départ à la retraite, cette prescription ne s'appliquant pas à la sortie en capital. Ce choix est définitif dès lors que le titulaire a opté « *expressément et irrévocablement* » pour la liquidation de tout ou partie de ses droits en rente viagère à l'ouverture du contrat, le versement d'une rente régulière jusqu'à son décès intervenant en contrepartie de l'aliénation du capital par le gestionnaire du PER ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, le PER comprend nécessairement une **option de réversion** de la rente au profit d'un bénéficiaire (conjoint, héritier, etc.) en cas de décès du titulaire en phase de liquidation de cette rente ⁽⁵⁾. En pratique, les rentes viagères sont majoritairement servies aux souscripteurs initiaux. Les données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sociaux, qui portent sur l'ensemble des produits d'épargne retraite en cours de liquidation au 31 décembre 2022, soulignent que **la réversion est nettement moins fréquente dans le cadre des contrats individuels que dans celui des contrats collectifs**. La part des bénéficiaires d'une rente de réversion est plus importante parmi l'ensemble des retraités des régimes obligatoires que parmi les seuls bénéficiaires désignés d'un produit d'épargne retraite.

(1) I de l'article 35 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi ENL.

(2) Article 113 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(3) Aux termes de l'article A. 160-2 du code des assurances, lorsque la rente mensuelle déterminée à l'échéance d'un PER est inférieure à un montant fixé à 110 euros, le versement d'un capital peut, sous réserve de l'accord du titulaire du contrat, se substituer à cette rente. L'arrêté du 17 juillet 2023 portant soutien au pouvoir d'achat des épargnants bénéficiaires de rentes inférieures à un certain montant minimal a relevé le seuil minimal de rachat des rentes de 100 euros à 110 euros par mois afin de soutenir le pouvoir d'achat des retraités modestes. Le ministère de l'économie et des finances a indiqué, lors de la présentation de la mesure, que cet assouplissement permettrait à 700 000 nouveaux bénéficiaires d'être éligibles au versement forfaitaire unique.

(4) 2° de l'article L. 224-5 du code monétaire et financier.

(5) Dernier alinéa de l'article L. 224-1 du code monétaire et financier.

NATURE DE LA RENTE VIAGÈRE SELON LE TYPE DE CONTRAT (2022)

	Rente de base	Réversion
PER individuel, PERP et contrats dits Madelin	86 %	14 %
PEROB, contrats dits article 82 et 83	81 %	20 %
Contrats à prestations définies dits « article 39 » ⁽¹⁾	76 %	25 %
Ensemble des produits d'épargne retraite ⁽²⁾	83 %	17 %
Ensemble des retraités des régimes obligatoires	76 %	24 %

(1) Les contrats dits « article 39 », désignés ainsi d'après l'article du code général des impôts (CGI) précisant leur régime fiscal, sont des contrats collectifs à prestations définies dont les droits sont servis sous forme de rente viagère.

(2) Les prestations servies sous forme de rentes viagères dans le cadre d'un PERCO ou d'un PERECO ne sont pas prises en compte par la DREES, qui indique que leur « versement est délégué à des sociétés d'assurance ».

Nota bene : des effets d'arrondis peuvent expliquer que les totaux soient légèrement supérieurs à 100 %.

Source : DREES, *Les retraités et la retraite – édition 2023, Panoramas de la DREES*, p. 264.

• Le PER est un **produit d'épargne bloqué**, dont le dénouement peut intervenir au plus tôt lors du départ à la retraite du titulaire. Le II de l'article L. 224-4 du code monétaire et financier dispose que le décès du titulaire avant cette échéance entraîne la clôture du plan.

Le caractère illiquide ou « tunnel » du PER, justifié par l'objectif de constitution d'un complément de revenu en vue de la retraite, est toutefois tempéré par l'existence de **cas de déblocage anticipé**. En ce sens, le PER ne se limite pas à la préparation de la retraite, mais constitue également une enveloppe de prévoyance mobilisable en cas de « coup dur ». La survenance d'un cas de déblocage permet au titulaire de liquider ou de racheter les droits constitués avant l'échéance de la retraite. Le déblocage intervient sous la forme d'un règlement unique représentant tout ou partie des droits acquis.

La loi PACTE harmonise les cas de déblocage anticipé autour de six motifs, qui correspondent essentiellement à des accidents de la vie ⁽¹⁾. Les cas de déblocage anticipé limitativement énumérés au I de l'article L. 224-4 du code monétaire et financier sont les suivants :

– le décès du conjoint du titulaire ou de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ;

– l'invalidité du titulaire, de ses enfants, de son conjoint ou de son partenaire de PACS, constatée dans les mêmes conditions que celles qui permettent d'acquérir une pension d'invalidité consécutivement au classement dans la deuxième ou la troisième catégorie de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale ;

– la situation de surendettement du titulaire au sens de l'article L. 711-1 du code de la consommation ;

(1) L'article 3 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a créé un nouveau cas de déblocage anticipé réservé aux mineurs, codifié au 7° du I de l'article L. 224-4 du code monétaire et financier. Cette disposition tire les conséquences de l'impossibilité pour les mineurs d'ouvrir un PER individuel à compter du 1^{er} janvier 2024 et de la création du PEAC.

- l’expiration des droits à l’assurance chômage du titulaire ;
- la cessation d’activité non salariée du titulaire à la suite d’un jugement de liquidation judiciaire ou la demande du président du tribunal de commerce de liquider le PER dans le cadre d’une procédure de conciliation ;
- l’acquisition de la résidence principale du titulaire.

Le motif de l’acquisition de la résidence principale était auparavant ouvert aux seuls souscripteurs d’un PERCO et représente une **flexibilité bienvenue**, susceptible d’attirer des ménages peu enclins à placer leur épargne sur un produit « tunnel ». En revanche, il affaiblit la dimension « retraite » ou « prévoyance » du PER. Pour cette raison, l’invocation d’un projet immobilier à l’appui d’une demande de déblocage anticipé est fortement encadrée. L’acquisition de la résidence principale ne peut donner lieu à la liquidation ou au rachat des sommes issues des cotisations obligatoires de l’employeur ou du salarié, logées dans le compartiment n° 3 du PER. Par ailleurs, le montant débloqué doit intégralement servir au financement de l’acquisition et ne peut excéder le coût global de celle-ci.

• La mise en place d’un PER peut donner lieu indifféremment à l’ouverture d’un **compte-titres**, dit PER compte-titres ou bancaire, ou d’un **contrat d’assurance**, dit PER assurantiel. Le paysage des produits préexistants était cloisonné entre, d’une part, les PERCO réservés à des sociétés de gestion d’actifs et, d’autre part, des produits d’assurance proposés par des compagnies d’assurance (contrats dits article 83, contrats « Madelin », PERP, etc.). La direction générale du Trésor a indiqué au rapporteurs que le réseau de distribution du PER assurantiel était composé de trente-quatre acteurs du secteur de l’assurance, concluant que « *l’objectif d’accroître la pression concurrentielle sur le marché des plans d’épargne retraite [semblait] atteint* » pour ce segment. À l’inverse, le marché du PER compte-titres se réduit à deux offres, proposées par la *fintech* Yomoni et par le Crédit Agricole.

Le PER compte-titres et le PER assurantiel, qui répondent tous deux à l’objectif de préparation de la retraite, partagent le **même régime fiscal à l’entrée** et les **mêmes conditions de liquidation des droits acquis**, aussi bien en cas de déblocage anticipé que de dénouement à l’âge de la retraite. En revanche, **leur fonctionnement diffère substantiellement à plusieurs égards**.

En premier lieu, **le PER compte-titres est ouvert auprès d’un établissement de crédit ou d’une société de gestion ayant le statut de prestataire de services d’investissement**. Les versements réalisés sur ce type de PER abondent un compte-espèces, alimenté en numéraire, et un compte-titres, qui est le support de l’investissement en titres financiers. Les sommes récoltées sont affectées à l’acquisition de titres financiers offrant « *une protection suffisante de l’épargne investie* » ⁽¹⁾, dont la liste est fixée par voie réglementaire ⁽²⁾. Est éligible une gamme

(1) Premier alinéa de l’article L. 224-3 du code monétaire et financier.

(2) Article R. 224-1 du code monétaire et financier.

diversifiée de titres financiers (obligations, actions, parts) présentant un risque de perte en capital, accessibles en direct ou par l'intermédiaire de fonds d'investissement. L'univers d'investissement du PER compte-titres ne permet pas d'affecter les sommes récoltées à l'acquisition de droits exprimés en euros, dits fonds euros, et de droits donnant lieu à la constitution d'une provision de diversification, dits fonds eurocroissance ⁽¹⁾. Les fonds eurocroissance ont été créés par l'ordonnance n° 2014-696 du 26 juin 2014 favorisant la contribution de l'assurance vie au financement de l'économie. Ces produits sont conçus comme une voie médiane entre les fonds euros, un placement sûr dont le capital est garanti, et les unités de compte, des supports d'investissement dont la valeur est déterminée par des actifs sous-jacents exposés aux fluctuations du marché. En effet, les fonds eurocroissance sont assortis d'une garantie de capital à l'échéance du contrat, tout en étant orientés vers des investissements plus risqués et de long terme.

À l'inverse, le PER assurantiel est ouvert auprès d'un assureur, d'une mutuelle ou d'un institut de prévoyance. Comme pour l'assurance vie, les sommes récoltées peuvent être investies en fonds euros, en fonds eurocroissance ou dans des supports en unités de compte. Ces derniers sont composés des mêmes types de titres financiers que ceux autorisés pour le PER compte-titres.

La **supervision des acteurs de la chaîne de production et de distribution de l'épargne retraite** dépend de la nature juridique du PER, selon qu'il est ouvert sous la forme d'un compte-titres ou d'un contrat d'assurance. Le contrôle de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) s'exerce ainsi conjointement sur certains segments du marché, à la manière de l'activité de tenue de compte. En revanche, l'AMF est la seule autorité compétente pour veiller au respect des obligations professionnelles des sociétés de gestion de portefeuille et des organismes de placements collectifs qu'elles gèrent et qui constituent le support d'investissement des PER ⁽²⁾. Relèvent également du contrôle de l'AMF les conseillers en investissements financiers (CIF) ⁽³⁾, qui fournissent des conseils en investissement dans le cadre de l'ouverture d'un PER individuel. De même, l'ACPR a indiqué aux rapporteurs assurer la supervision exclusive des compagnies d'assurance, assujetties à la directive européenne du 25 novembre 2009 dite Solvabilité II ⁽⁴⁾, et des organismes de retraite supplémentaire, régis par la directive européenne du 14 décembre 2016 dite IORP II ⁽⁵⁾.

En second lieu, les PER assantiels peuvent, à l'inverse des PER compte-titres, comporter des **garanties complémentaires** pour protéger le titulaire

(1) Article L. 134-1 du code des assurances.

(2) 7° de l'article L. 621-9 du code monétaire et financier.

(3) 10° de l'article L. 621-9 du code monétaire et financier.

(4) Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.

(5) Directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.

et ses proches en cas d'accident de la vie. Concrètement, le titulaire du contrat s'acquitte de cotisations en contrepartie desquelles le gestionnaire s'engage à verser, en cas de survenance du sinistre, des prestations spécifiques au bénéfice de l'adhérent ou de ses ayants droit. Les garanties complémentaires auxquelles il est possible de souscrire dans le cadre d'un PER assurantiel sont énumérées aux 1° à 6° de l'article L. 142-3 du code des assurances :

- une garantie « décès », prévoyant le versement d'un capital ou d'une rente viagère au profit des ayants droit, ainsi que le versement d'une rente temporaire d'éducation au profit des enfants mineurs du titulaire afin de leur permettre de financer leurs études ;

- une garantie « invalidité », prévoyant le versement d'une rente d'invalidité au bénéfice exclusif de l'assuré en cas d'interruption de son activité professionnelle ;

- une garantie « perte d'autonomie », prévoyant le versement d'un capital ou d'une rente viagère au bénéfice exclusif de l'assuré dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'économie ⁽¹⁾ et couvrant un risque de dépendance plus large que la seule invalidité ;

- une garantie « prévoyance complémentaire » distincte des garanties relatives à l'invalidité et à la perte d'autonomie, permettant notamment la prise en charge par l'assureur des cotisations jusqu'à l'âge de la retraite en cas d'incapacité ou d'invalidité de l'assuré ;

- une garantie « perte d'emploi » prévoyant le versement d'une rente ou d'un capital en cas de perte d'emploi subie de l'assuré ;

- une garantie « plancher » portant sur la valeur de rachat de tout ou partie du contrat à l'échéance du plan ou en cas de décès de l'assuré, permettant par exemple aux ayants droit le versement d'un capital au moins égal au total des versements réalisés lors de la phase d'accumulation.

Ces deux dernières garanties, prévues aux 5° et 6° de l'article L. 142-3 du code des assurances, peuvent être souscrites uniquement par, d'une part, des travailleurs non-salariés exerçant ou ayant exercé une activité non agricole et bénéficiant à ce titre d'une pension de vieillesse et, d'autre part, des assurés exerçant une activité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, leurs conjoints et leurs aides familiaux, sous réserve qu'ils relèvent du régime d'assurance vieillesse agricole de base.

Les administrations et les acteurs du secteur de l'assurance interrogés par les rapporteurs n'ont pas été en mesure de préciser le nombre de PER ou la part des contrats assursiels proposant une ou plusieurs des garanties complémentaires, ni d'indiquer le montant des prestations versées à ce titre. La possibilité de souscrire à

(1) Arrêté du 22 décembre 2020 relatif aux garanties complémentaires en cas de perte d'autonomie rattachées à un plan d'épargne retraite.

des garanties complémentaires dans une logique de prévoyance est toutefois identifiée par les parties prenantes auditionnées comme **un facteur d'attractivité des PER assurantiels par rapport aux PER compte-titres**.

● Les modalités d'allocation des fonds récoltés sur les PER ont été mises en cohérence avec la durée de détention longue de l'épargne retraite, dont le dénouement est par définition plus aisé à anticiper que celui de l'assurance vie. La loi PACTE généralise l'**option par défaut de gestion dite pilotée à horizon (GPH)**, disposition auparavant prévue pour les seuls salariés bénéficiaires d'un PERCO ⁽¹⁾. La gestion pilotée à horizon assure une désensibilisation progressive du risque, en diminuant l'exposition aux risques financiers – et les rendements associés – des encours à mesure que l'âge de la retraite et de la liquidation du PER se rapproche ⁽²⁾.

● Enfin, la **portabilité intégrale, en franchise d'impôt, des droits en cours de constitution sur un PER** permet à l'adhérent de consolider ses encours d'épargne retraite dans un contrat unique ⁽³⁾, par exemple en cas de changement d'emploi. À l'inverse, la transférabilité entre les produits préexistants était limitée, faisant en particulier obstacle aux transferts sortants depuis un PERP ou un PERCO. Pour réduire le caractère « captif » de la clientèle, le cadre défini par la loi PACTE prévoit que les frais encourus à l'occasion d'un tel transfert entre PER sont plafonnés à 1 % des droits acquis lorsque celui-ci intervient dans les cinq années qui suivent le premier versement sur le PER. Ils sont nuls lorsque le transfert est réalisé au-delà de cette période ou à compter du départ à la retraite. La portabilité des contrats contribue, en outre, à stimuler la concurrence sur le marché de l'épargne retraite et à réduire les risques de déshérence (voir *infra*) constatés dans le régime antérieur.

(1) La gestion pilotée par défaut des fonds récoltés sur un PERCO a été introduite par l'article 151 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et codifié à l'article L. 3334-11 du code du travail.

(2) L'arrêté du 7 août 2019 portant application de la réforme de l'épargne retraite définit trois profils de risque (prudent, équilibré, dynamique), qui emporte une modulation plus ou moins importante de la part des actifs à faible risque à l'approche de « la date de liquidation envisagée par le titulaire » du PER, qui peut être modifiée à tout moment par ce dernier. Sauf mention contraire et expresse du titulaire, les versements sont affectés dans le cadre d'un profil d'investissement « équilibré », soit le mode de gestion intermédiaire.

(3) Article L. 224-6 du code monétaire et financier.

La possibilité de transférer un contrat d'assurance vie vers un plan épargne retraite

Afin de favoriser les transferts des contrats d'assurance vie vers des PER, la loi PACTE a prévu un dispositif fiscal dérogatoire permettant de doubler l'abattement applicable sur les primes issues des contrats d'assurance vie de plus de huit ans (4 600 euros pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé, 9 200 euros pour des contribuables mariés ou soumis à imposition commune). Le dispositif, qui a pris fin au 1^{er} janvier 2023, était applicable pour les contribuables âgés de moins de 57 ans et disposant d'un contrat d'assurance vie de plus de huit ans entièrement réinvesti sur un PER.

Si le dispositif a pris fin, il demeure possible de transférer une assurance vie vers un PER. Comme cela a été indiqué aux rapporteurs par la direction générale du Trésor, les assureurs ne réalisent pas de suivi spécifique de ce type de transferts dans leurs systèmes d'informations, ce qui rend complexe l'établissement de données. En pratique, ils se matérialisent généralement par un rachat suivi d'une nouvelle souscription, deux opérations pouvant être effectuées par des assureurs différents et à des moments distincts. En conséquence, ces transferts sont suivis par le contribuable, de même que l'était le dispositif fiscal dérogatoire en vigueur jusqu'en 2022.

ii. Le PER, un produit constitué de trois supports distincts

La loi PACTE a substitué le PER, commercialisé à partir du 1^{er} octobre 2019, à la quasi-totalité des produits d'épargne préexistants ⁽¹⁾. Ces derniers ne sont plus commercialisés à compter du 1^{er} octobre 2020, c'est-à-dire qu'ils peuvent toujours être alimentés mais ne peuvent plus accueillir de nouvelles souscriptions ou adhésions. Par dérogation à cette disposition, les PERCO et les contrats dits article 83 ouverts jusqu'au 30 septembre 2020 peuvent accueillir les nouveaux salariés de l'entreprise souscriptrice ⁽²⁾. Aucune date butoir n'est fixée pour transférer des sommes des anciens produits d'épargne retraite vers les nouveaux PER.

Le PER peut prendre la forme d'un PER individuel, d'un PER d'entreprise collectif (PERECO) ou d'un PER d'entreprise obligatoire (PEROB), chacun des dispositifs étant organisé en trois compartiments selon l'origine des fonds qui l'alimentent.

(1) II de l'article 9 du décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

(2) II et III de l'article 8 de l'ordonnance 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

CARACTÉRISTIQUES DES PER COMMERCIALISÉS DEPUIS LE 1^{ER} OCTOBRE 2019

	PER individuel	PERECO	PEROB
Cadre de souscription	Personnel ou assimilé	Professionnel	
Commercialisation	Contrat d'assurance ou compte-titres		
Adhésion	Facultative	Facultative	Obligatoire
Versements	Versements volontaires (C1) Transferts (C2 et C3)	Versements volontaires (C1) Versement initial ou périodique de l'employeur (C2) Épargne salariale (C2) Transferts (C3)	Versements volontaires (C1) Épargne salariale (C2) Versements obligatoires (C3) Transferts (tout compartiment)
Dénouement	Capital ou rente (C1 et C2) Rente (C3) Déblocage anticipé		
Transférabilité	Transférable vers un autre PER	Transférable vers un autre PER (une fois tous les trois ans)	Transférable vers un autre PER, sous réserve d'avoir quitté l'entreprise pour le C3

Source : commission des finances.

● Le PER individuel se substitue aux anciens produits destinés aux particuliers et aux travailleurs non-salariés, tels que le contrat de retraite supplémentaire proposé par la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (Préfon), le PERP et les contrats dits Madelin. La souscription du PER individuel est ouverte à toutes les personnes majeures, sans condition liée à la situation professionnelle. Le PER individuel peut être alimenté par les versements volontaires de l'assuré-souscripteur, par les transferts d'autres produits d'épargne retraite individuels antérieurs à la loi PACTE ou par d'autres PER. De la même manière que le PERECO et le PEROB, les droits acquis sur un PER individuel peuvent être liquidés sous forme de rente ou de capital, à l'exception des droits issus du compartiment n° 3 et provenant de versements obligatoires.

La transformation du régime Préfon-Retraite en PER individuel

La Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (Préfon) est une association dite loi 1901 fondée en 1964 par quatre organisations syndicales et une association de hauts fonctionnaires. La Préfon a créé en 1967 un produit d'épargne retraite, le régime Préfon-Retraite, permettant aux agents publics de compléter leurs revenus à l'âge de la retraite par l'intermédiaire d'une rente viagère, pour compenser la non-inclusion des primes perçues durant l'activité dans le calcul de leurs droits à pension.

La loi PACTE a transformé le régime Préfon-Retraite en PER, commercialisé depuis le 1^{er} janvier 2019 sous la forme d'un contrat d'assurance de groupe. Il conserve les mêmes spécificités que le Préfon-Retraite, à savoir un régime par points ouverts aux seuls agents publics et personnes assimilées (conjointes pacsés ou mariés, enfants) dans une logique affinitaire. La Préfon a souligné auprès des rapporteurs que le PER est le « *même produit* » que celui proposé antérieurement, la continuité du régime historique faisant obstacle à une baisse de la valeur du point ⁽¹⁾.

La demande d'affiliation à la Préfon entraîne l'ouverture d'un PER dans les conditions de droit commun, à l'exception d'un compartiment 0 (C0) habilité à recueillir les seuls versements volontaires effectués sur un contrat Préfon-Retraite avant le 1^{er} décembre 2019 et qui ne peut plus être alimenté depuis cette date. Les droits acquis sur le compartiment 0 peuvent être rachetés et versés sous la forme d'un capital à hauteur de 20 % de la valeur de rachat desdits droits. L'affilié peut également les transférer sur le compartiment n° 1 afin de procéder à une sortie en capital supérieure au plafond de 20 %.

La Préfon a indiqué aux rapporteurs que le nombre d'affiliés s'élevait à 400 000 en 2023, répartis entre 250 000 cotisants et 150 000 bénéficiaires directs ou indirects. Les encours constitués atteignaient 10 milliards d'euros en 2023, les encaissements et les prestations représentant respectivement 290 millions d'euros et 670 millions d'euros. L'âge moyen d'affiliation est de 44 ans, la Préfon signalant la prévalence des adhésions de fonctionnaires territoriaux aux revenus modestes avant 40 ans dans une « *logique de prévoyance* ». L'âge moyen de liquidation des droits s'établit à 64 ans, pour une rente moyenne de 275 euros par mois.

● **Le PER d'entreprise collectif (PERECO)**, qui succède directement au plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), est un produit d'épargne retraite facultatif. Il peut être mis en place dans toute entreprise employant au moins un salarié, même à temps partiel, en sus du dirigeant lui-même. La direction de la sécurité sociale a indiqué aux rapporteurs que cette condition d'effectifs était cohérente avec les dispositions régissant les dispositifs d'intéressement ⁽²⁾, rappelant que les dirigeants non-salariés pouvaient en tout état de cause souscrire un PER individuel et bénéficier des règles de déductibilité applicables aux travailleurs non-salariés.

(1) Le dernier alinéa du II de l'article L. 141-2 du code des assurances dispose que les conventions d'assurance conclues à compter du 1^{er} juillet 2017 prévoient des possibilités de baisse de la valeur de service de l'unité de rente. Cette disposition résulte de l'ordonnance n° 2017-484 du 6 avril 2017 relative à la création d'organismes dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente, prise sur le fondement de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin II.

(2) Article L. 3312-3 du code du travail.

La mise en place d'un PERECO doit être négociée dans les conditions prévues aux 1° à 3° de l'article L. 3322-6 du code du travail dès lors que l'entreprise compte au moins un délégué syndical ou est dotée d'un comité social et économique (CSE) ⁽¹⁾. Dans le cas contraire ou en cas d'échec de la négociation, le PERECO peut être institué par une décision unilatérale du chef d'entreprise ou par ratification d'un projet d'accord par deux tiers du personnel.

Le PERECO doit être ouvert à tous les salariés de l'entreprise, sans préjudice de la possibilité pour celle-ci d'exiger une condition d'ancienneté ne pouvant excéder trois mois ⁽²⁾. Il peut prévoir l'adhésion par défaut de tous les salariés, sans que celle-ci n'entraîne une obligation de versement. L'entreprise doit alors en informer chaque salarié, qui dispose d'un délai de quinze jours pour renoncer de manière expresse à cette adhésion ⁽³⁾.

Le PERECO peut être alimenté par les **versements volontaires** du titulaire, sans plafond annuel ⁽⁴⁾, ainsi que des **sommes issues de l'épargne salariale** recueillies dans le compartiment n° 2 (intéressement, participation, CET, jours de repos non pris). Il peut également faire l'objet d'un abondement de l'entreprise dans la limite de 16 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 7 418,88 euros en 2024, sans pouvoir dépasser le triple du versement du salarié ⁽⁵⁾. Si le règlement établissant le PERECO le prévoit, l'employeur peut effectuer un versement dit d'amorçage même en l'absence de contribution préalable du salarié, auquel peuvent s'ajouter des versements périodiques ⁽⁶⁾. Le montant total annuel du versement d'amorçage et des versements périodiques, qui ne peut excéder 2 % du PASS, soit 927,36 euros en 2024, est pris en compte dans le seuil de 16 % du PASS. L'attribution du versement initial et des versements périodiques doit se faire de manière uniforme auprès de l'ensemble des salariés. Enfin, le PERECO peut être alimenté par les **transferts** en provenance d'autres produits d'épargne retraite, y compris les versements obligatoires issus d'un PEROB. Les droits acquis sur un PERECO peuvent eux-mêmes être transférés vers un autre PER au cours de la carrière du titulaire, dans la limite d'un transfert tous les trois ans avant le départ de l'entreprise souscriptrice ⁽⁷⁾.

(1) Les modalités énumérées aux 1° à 3° de l'article L. 3322-6 du code du travail sont la convention ou l'accord collectif de travail, l'accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales représentatives dans l'entreprise, et l'accord conclu au sein du CSE.

(2) Alinéa premier de l'article L. 224-17 du code monétaire et financier.

(3) Article D. 224-11 du code monétaire et financier, pris en application du deuxième alinéa de l'article L. 224-17 du code monétaire et financier.

(4) L'article L. 224-13 du code monétaire et financier exonère expressément les versements volontaires du salarié sur un PERECO du plafond annuel de 25 % de sa rémunération annuelle, en vigueur aussi bien pour le plan d'épargne d'entreprise (PEE) que pour le PERCO préexistant à la loi PACTE.

(5) Article D. 224-10 du code monétaire et financier, pris en application de l'article L. 3332-11 du code du travail et de l'article L. 224-13 du code monétaire et financier.

(6) 1° et 2° de l'article L. 224-20 du code monétaire et financier.

(7) Article L. 224-18 du code monétaire et financier.

À l'échéance du PERECO, les droits acquis peuvent être liquidés dans les mêmes conditions que le PER individuel, soit sous forme de rente ou de capital, à l'exception des droits issus du compartiment n° 3.

● Le **PER d'entreprise obligatoire (PEROB)**, qui succède directement aux contrats dits « article 83 », est un dispositif collectif et dont la mise en place par l'employeur est facultative, à la manière du PERECO. Il est souscrit par l'entreprise selon l'une des modalités prévues à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾, c'est-à-dire par la voie de conventions ou d'accords collectifs, à la suite de la ratification à la majorité des intéressés d'un projet d'accord proposé par le chef d'entreprise ou par une décision unilatérale de l'employeur.

Le PEROB peut être ouvert soit à l'ensemble des salariés de l'entreprise, soit à une ou plusieurs catégories dites objectives de salariés ⁽²⁾. En effet, les garanties associées à un PEROB dont ne bénéficieraient que certains salariés placés dans une situation professionnelle identique ne peuvent être fondées que sur des critères objectifs. Ces critères de nature à garantir l'équité du dispositif, tels que l'appartenance aux catégories des cadres et non-cadres et le niveau de rémunération, sont précisés à l'article R. 242-1-1 du code de la sécurité sociale. Contrairement au PERECO, l'adhésion des salariés revêt un caractère obligatoire.

Le PEROB est le type de PER susceptible d'être alimenté par la plus grande variété de versements. Il peut ainsi recueillir les **versements volontaires** du titulaire, sans plafond annuel, les **sommes issues de l'épargne salariale**, ainsi que les **cotisations obligatoires** de l'employeur et, si le règlement du PEROB le prévoit, du salarié. Lorsque le PEROB a été mis en place à la suite d'une décision unilatérale de l'employeur, les salariés déjà présents dans l'entreprise lors de la mise en place dudit plan peuvent toutefois se dispenser, à leur initiative, de participer aux versements obligatoires des salariés ⁽³⁾. Concrètement, l'employeur s'engage à verser régulièrement une cotisation prédéterminée pour chaque salarié bénéficiaire, dont le taux est habituellement exprimé en pourcentage du salaire et défini lors de la souscription du contrat. Les droits constitués sur le compartiment n° 3 d'un PEROB ne peuvent être transférés sur un autre PER que lorsque le titulaire n'est plus tenu d'y adhérer, c'est-à-dire lorsqu'il quitte l'entreprise souscriptrice ⁽⁴⁾.

À l'échéance du PEROB, les droits acquis peuvent également faire l'objet d'une sortie en rente ou en capital, à l'exception des droits issus des versements obligatoires.

● Au titre des **dispositions communes régissant le PERECO et le PEROB**, les entreprises qui ont mis en place un plan d'épargne d'entreprise (PEE) depuis plus de trois ans doivent ouvrir une négociation afin de mettre en place un PER

(1) Article L. 224-23 du code monétaire et financier.

(2) Alinéa premier de l'article L. 224-24 du code monétaire et financier.

(3) Article L. 224-25 du code monétaire et financier.

(4) Troisième alinéa de l'article L. 224-6 du code monétaire et financier.

d'entreprise obéissant aux nouvelles règles ⁽¹⁾. Par ailleurs, l'entreprise peut choisir de réunir un PERCO et un PEROB dans un plan d'épargne retraite unique (PERU), sous réserve d'une négociation collective préalable ⁽²⁾. Ce regroupement permet à l'employeur d'en simplifier la gestion, de négocier dans de meilleures conditions les frais afférents auprès du gestionnaire et d'offrir un interlocuteur unique aux salariés.

● En définitive, **le socle juridique harmonisé établi par la loi PACTE est un facteur de lisibilité et d'attractivité de l'épargne retraite**, dont la nouvelle forme de droit commun est le PER. La réforme n'a pas conduit à l'harmonisation intégrale des produits d'épargne retraite, la persistance de disparités fiscales selon l'origine des versements – examinée *infra* – et l'organisation des plans en compartiments représentant autant de facteurs de complexité qui demeurent. Les rapporteurs considèrent toutefois que la mise en place du PER a permis une convergence « par le haut » des avantages rattachés aux produits d'épargne retraite préexistants à la loi PACTE.

c. Le maintien justifié de deux produits d'épargne retraite hors du champ du PER

Les rapporteurs estiment que la loi PACTE a utilement maintenu deux produits d'épargne retraite spécifiques, dont le nombre d'adhérents et les encours sont limités, hors du périmètre du PER : d'une part, les contrats destinés aux élus locaux **(i)** ; d'autre part, la retraite mutualiste du combattant **(ii)**.

Ils rejoignent l'analyse de France Assureurs, selon laquelle « *un certain point d'équilibre en matière d'unification des produits d'épargne retraite a été atteint* » avec la mise en place du PER.

i. Les produits d'épargne dits Fonpel-Carel destinés aux élus locaux

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a ouvert **la possibilité, pour les élus locaux qui perçoivent une indemnité de fonction, de se constituer une retraite supplémentaire par rente**. La constitution de la rente incombe pour moitié à l'élu et pour moitié à la collectivité territoriale dont il est issu. Le taux de cotisation est choisi librement par l'élu local dans la limite de 8 % du montant brut de son indemnité de fonction ⁽³⁾, la collectivité participant à due concurrence à la constitution de la rente.

Ce dispositif de retraite supplémentaire est ouvert aux élus municipaux ⁽⁴⁾, aux conseillers départementaux ⁽⁵⁾ et aux conseillers régionaux ⁽⁶⁾. Il a donné lieu à la mise en place de **deux contrats distincts**. D'une part, le Fonds de pension des élus

(1) Second alinéa de l'article L. 224-9 du code monétaire et financier.

(2) Article L. 224-27 du code monétaire et financier.

(3) Article R. 2123-24 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 2123-27 du code général des collectivités territoriales.

(5) Article L. 3123-22 du code général des collectivités territoriales.

(6) Article L. 4135-22 du code général des collectivités territoriales.

locaux (Fonpel), créé en 1993 par l'Association des maires de France (AMF), propose un contrat d'assurance individuel. D'autre part, la Caisse autonome de retraite des élus locaux (Carel-Mudel), créée en 1993 par la Mutuelle des élus locaux, propose un contrat d'assurance collectif.

Les contrats dits Fonpel-Carel se distinguent du PER à raison du financement pour moitié de l'épargne retraite des élus locaux par des fonds publics. Ces régimes se voient attribuer, dès 1992, l'objectif de permettre aux élus locaux de se constituer « *une retraite par rente* ». Le rachat anticipé des contrats individuels (Fonpel) et collectifs (Carel), régi par l'article L. 132-23 du code des assurances et l'article L. 223-22 du code de la mutualité, est admis dans les mêmes conditions que pour les motifs de déblocage anticipé du PER, à l'exception de l'acquisition de la résidence principale⁽¹⁾. La participation financière de la collectivité territoriale constitue une forme d'abondement exceptionnel, justifié par le fait que la qualité d' élu local ne donne pas nécessairement lieu à l'affiliation à l'assurance retraite du régime général⁽²⁾.

Les données publiées par la DREES ne permettent pas d'identifier le montant des encours et le nombre de souscripteurs des contrats dits Fonpel et Carel. Selon les dernières informations communiquées aux rapporteurs par la direction générale du Trésor, la Fonpel représentait 330 millions d'euros d'encours, pour 12 millions d'euros de cotisations en 2019. La Carel comptait 22 000 adhérents, pour 700 millions d'euros d'encours et 40 millions d'euros de cotisations en 2021.

ii. La retraite mutualiste du combattant (RMC)

Les titulaires de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation visés à l'article L. 222-2 du code de la mutualité peuvent souscrire un **contrat de rente mutualiste** qui leur permet de percevoir une rente viagère assortie d'une **majoration de l'État**. Le principe du versement d'une majoration financée par l'État, complétant la rente constituée par les anciens combattants, est posé pour la première fois par la loi du 4 août 1923 concernant les caisses de retraite fondées par les anciens combattants et les victimes de guerre. La rente peut être versée au titulaire du contrat dès l'âge de 50 ans, sous réserve d'une durée de cotisation minimale de dix ans.

Concrètement, la rente bénéficie d'une majoration de l'État comprise entre 12,5 % et 50 % selon l'âge du crédientier, la nature du conflit dans lequel il a été engagé et la date d'obtention de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance

(1) Par une décision de son assemblée générale en date du 28 juin 2018, le régime Carel avait introduit dans son contrat une faculté pour ses élus adhérents de retirer à tout moment, sous la forme d'un capital, tout ou partie de l'épargne. Cette possibilité a été supprimée par l'article 7 de l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite afin d'aligner les règles applicables aux contrats Fonpel et Carel.

(2) Les élus locaux ne sont plus tenus, depuis le 1^{er} janvier 2013, de cesser leur activité professionnelle pour être affiliés en qualité d'élus locaux au régime général des salariés du secteur privé. Un seuil d'affiliation, correspondant à 50 % du PASS aux termes de l'article D. 382-34 du code de la sécurité sociale, est toutefois prévu à l'article L. 382-31 du code de la sécurité sociale.

de la Nation. Le total formé par la rente et la majoration spéciale de l'État est limité à un plafond dit majorable fixé à 125 points d'indice des pensions militaires d'invalidité ⁽¹⁾, soit 1 987,50 euros à compter du 1^{er} janvier 2024. La loi de finances initiale pour 2024 ⁽²⁾ a ouvert 194,96 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) en 2024 au titre de la majoration de la RMC, en recul de 16,46 millions d'euros par rapport à 2023 en raison de la diminution structurelle du nombre de bénéficiaires ⁽³⁾.

La direction générale du Trésor a indiqué aux rapporteurs que la RMC représentait, en 2021, 6,1 milliards d'euros de provisions mathématiques ⁽⁴⁾, pour 100 millions d'euros de cotisations et 500 millions d'euros de prestations. Près de 300 000 adhérents sont en phase de liquidation, contre 50 000 adhérents en phase de capitalisation. La Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), dont la présence sur le marché de l'épargne retraite répond principalement à « *une logique de couverture affinitaire* », souligne qu'elle distribue « *la quasi-totalité* » des contrats ouverts au titre de la RMC.

La RMC est un régime propre aux anciens combattants, créé en reconnaissance de leurs sacrifices et au titre du droit à réparation pour service rendus à la Nation. **Les rapporteurs font valoir que la spécificité de la retraite militaire et de l'effort budgétaire associé justifie le maintien de la RMC hors du périmètre du PER.**

d. Le cas particulier des contrats « article 39 »

Les contrats **dits article 39**, désignés ainsi d'après l'article du code général des impôts (CGI) précisant leur régime fiscal, sont des **contrats collectifs à prestations définies dont les droits sont servis sous forme de rente viagère**. Il s'agit de produits souscrits par l'employeur et abondés intégralement par ce dernier, sans participation du salarié. Leur maintien hors du périmètre du PER est dès lors justifié, en ce qu'ils prennent la forme de contrats à prestations définies et ne peuvent pas être abondés par le salarié.

En pratique, **les contrats « article 39 » sont essentiellement mis en place par les entreprises afin d'attirer et de fidéliser un public de cadres supérieurs ou dirigeants**, dont le taux de remplacement à l'âge d'ouverture des droits est nettement inférieur à celui des salariés non-cadres du secteur privé ⁽⁵⁾. Les contrats

(1) Article 101 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Le projet annuel de performances (PAP) du programme 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation de la mission interministérielle Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation annexé au projet de loi de finances pour 2024 indique que le nombre de bénéficiaires des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre devrait s'établir à 253 927 en 2024, contre 362 770 en 2016.

(4) Les provisions mathématiques désignent les réserves constituées par les organismes gestionnaires de produits d'épargne retraite pour couvrir leurs engagements et garantir le paiement des prestations aux adhérents.

(5) Le Conseil d'orientation des retraites (COR) conclut que « en règle générale, les taux de remplacement sont d'autant plus élevés que les rémunérations sont faibles ». Il estime que le taux de remplacement net à l'âge

« article 39 » créent une obligation de résultat pour l'entreprise, qui s'engage sur un niveau prédéterminé de prestations. À l'inverse du PEROB, les bénéficiaires ne doivent pas relever d'une catégorie dite objective de salariés au sens de l'article L. 224-24 du code monétaire et financier.

Le législateur a progressivement encadré la mise en place des contrats dits article 39. Les droits accumulés chaque année sur ces contrats sont plafonnés à 3 % de la rémunération du bénéficiaire au titre de l'année considérée, le montant cumulé tous employeurs confondus au cours de la carrière ne pouvant dépasser 30 points de pourcentage ⁽¹⁾. Par ailleurs, une entreprise ne peut mettre en place un régime de type « article 39 » au bénéfice d'une catégorie de salariés que si l'ensemble des salariés se voit également proposer un produit d'épargne retraite collectif, tel qu'un PERECO ou un PEROB ⁽²⁾. Enfin, les contrats dits article 39 commercialisés depuis le 4 juillet 2019 ne peuvent prendre la forme que de contrats à prestations définies « à droits certains », par opposition aux régimes « à droits aléatoires ». Les droits accumulés sur ces produits sont définitivement acquis et ne sont pas conditionnés à l'achèvement par le bénéficiaire de sa carrière dans l'entreprise, la loi PACTE ayant mis fin aux régimes de « retraite chapeau » donnant lieu à la capitalisation de droits conditionnels à prestations ⁽³⁾.

Les parties prenantes ont souligné le caractère complémentaire des contrats « article 39 » et des PER d'entreprise, dont les bénéficiaires ne relèvent pas des mêmes catégories professionnelles. À titre d'exemple, le cabinet CMS Francis Lefebvre Avocats avance dans ses réponses écrites que les contrats « article 39 » sont « *à ce jour les seuls dispositifs permettant à des cadres supérieurs ou dirigeants de se constituer un niveau de retraite relativement élevé sur une période relativement courte* ».

En tout état de cause, **les masses financières associées aux contrats « article 39 » sont relativement modestes**. Ces derniers représentaient, en 2022, 29,8 milliards d'euros de provisions mathématiques pour 0,7 milliard d'euros de

d'ouverture des droits s'élève, pour la génération 1962 et pour une carrière complète, à 52,9 % pour les cadres contre 78 % pour les non-cadres. L'écart s'accroît à l'âge d'annulation de la décote, le taux de remplacement net atteignant 92,1 % pour les non-cadres, contre 61,1 % pour les cadres. Voir en ce sens le dernier rapport annuel du COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2024, p. 111.

(1) 2° du I de l'article L. 137-11-2 du code de la sécurité sociale.

(2) 6° du I de l'article L. 137-11-2 du code de la sécurité sociale.

(3) L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019, prise sur le fondement de l'article 197 de la loi PACTE, a supprimé le régime des contrats à prestations définies « à droits aléatoires » établi par l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale. Ce régime était contraire au droit de l'Union européenne, en particulier à l'article 4 de la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, dite directive portabilité retraite. Communément appelés « retraites chapeau », la liquidation des droits acquis était subordonnée à la présence du bénéficiaire au sein de l'entreprise au moment de son départ à la retraite. Depuis le 4 juillet 2019, aucun nouveau contrat à droits aléatoires ne peut être ouvert et les contrats existants ne peuvent plus accueillir de nouveaux affiliés.

cotisations et 1,1 milliard d'euros de prestations ⁽¹⁾. À la même période, l'ensemble des produits d'épargne retraite représentait 260 milliards d'euros de provisions mathématiques, 19,9 milliards d'euros de cotisations et 18,5 milliards d'euros de prestations.

Si les informations communiquées aux rapporteurs ne permettent pas d'apprécier la diffusion des « article 39 » selon les différentes catégories d'entreprises, la trajectoire globale de ces produits est négative. Les provisions arithmétiques baissent de 35,8 milliards d'euros en 2018 à 29,8 milliards d'euros en 2022 (– 16,7 %), tandis que le montant des cotisations versées sur ces contrats recule de 1,6 milliard d'euros en 2018 à 0,7 milliard d'euros en 2022 (– 57,2 %). Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) a indiqué aux rapporteurs que « *peu de nouveaux articles 39 [étaient] ouverts en comparaison avec les PER* », tandis que l'U2P a souligné que les contrats à prestations définies étaient peu développés, « *voire inexistants* », parmi ses membres.

2. L'épargne retraite connaît une tendance de développement dynamique, mais reste relativement modeste en France

En dépit d'un déploiement dynamique (a), les produits d'épargne retraite demeurent faiblement diffusés en France, en comparaison des pratiques internationales et au regard des objectifs d'intérêt général qu'elle poursuit (b).

a. Les produits d'épargne retraite sont dynamiques, portés majoritairement par les transferts d'encours préexistants, mais aussi par les souscriptions nouvelles de PER

● **Le déploiement des produits d'épargne retraite est dynamique**, porté par la progression des PER en termes d'encours et de contrats commercialisés.

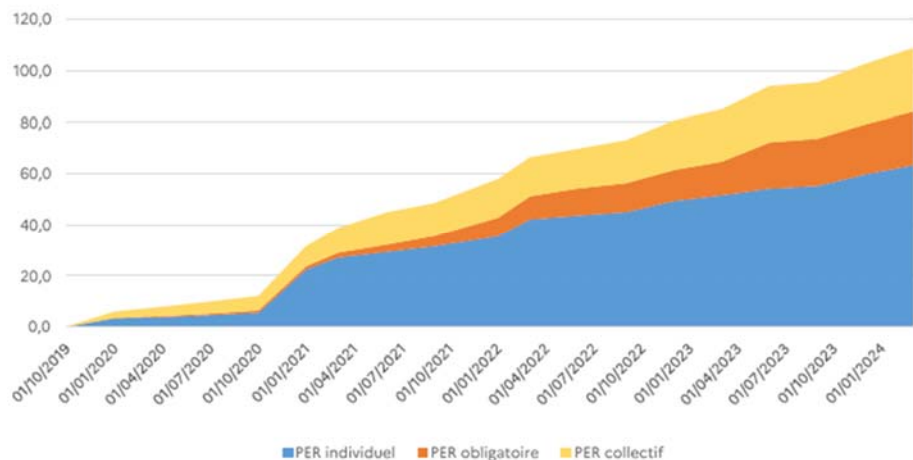
Selon les données communiquées par la direction générale du Trésor, **l'encours des PER est passé de 66,4 milliards d'euros au 31 mars 2022 à 108,8 milliards d'euros au 31 mars 2024 (+ 63,9 %)**, réparti entre les PER individuels (63,3 milliards d'euros), les PERECO (24,7 milliards d'euros) et les PEROB (20,8 milliards d'euros). L'encours des PER s'élevait à 5,9 milliards d'euros le 1^{er} janvier 2020, trois mois après le début de la commercialisation des PER. Les encours constitués sur les PER au 31 mars 2024 correspondent pour 65 % à des transferts d'épargne retraite en provenance de produits préexistants, les sommes logées dans les PERECO étant davantage issues de transferts (86 %) que celles des PEROB (66 %) et des PER individuels (57 %). L'encours des autres produits d'épargne retraite recule mécaniquement sur la même période, de 203,7 milliards d'euros au 31 mars 2022 à 189,5 milliards d'euros au 31 mars 2024, en raison des transferts vers les nouveaux PER (voir tableau *infra*).

(1) DREES, La retraite supplémentaire facultative et l'épargne retraite. Données sur la retraite supplémentaire au 31 décembre 2022 (data.drees).

L'ensemble des parties prenantes souligne que le dynamisme du PER contribue au développement de l'épargne retraite en France, porté par les collectes nouvelles, au-delà des seuls transferts vers les produits issus de la loi PACTE. En parallèle, le nombre de titulaires d'un PER progresse fortement et démontre, selon France Assureurs, que le dispositif « *a rapidement trouvé son public* ». Le nombre de titulaires d'un PER s'établit à près de 10,4 millions de bénéficiaires au 31 mars 2024. Les PER individuels comptent 3,9 millions de titulaires, contre respectivement 3,2 millions de titulaires d'un PERECO et 3,4 millions de titulaires d'un PEROB.

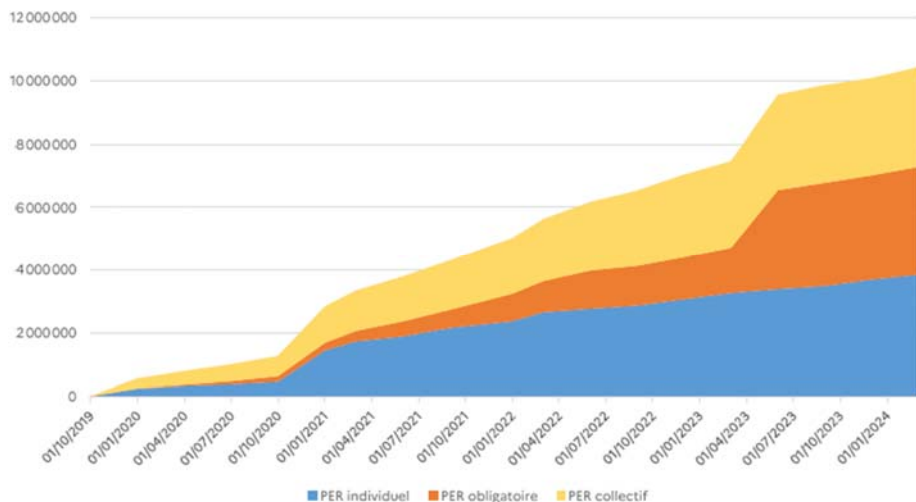
ÉVOLUTION DES ENCOURS DU PER (2019-2024)

(en milliards d'euros)



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TITULAIRES D'UN PER (2019-2024)

(en nombre d'assurés)



Source : réponses écrites de la direction générale du Trésor.

Par ailleurs, le **PER résiste mieux à la contraction du flux des placements financiers que d'autres produits d'épargne**, qui ont souffert du contexte macro-économique défavorable de l'année 2023. À titre d'exemple, l'assurance vie a subi une décollecte importante en fonds euros en raison de l'inflation dégradant la performance des contrats, compensée par le dynamisme des supports en unités de compte. La collecte nette de l'assurance vie s'établit ainsi à 3,4 milliards d'euros en 2023, contre 9,3 milliards d'euros en 2022 ⁽¹⁾. Sur la même période, la collecte nette annuelle du PER progresse de 7,3 milliards d'euros à 8,4 milliards d'euros ⁽²⁾. L'épargne retraite, dont l'horizon de placement est plus long, semble moins sensible à la conjoncture économique.

• La granularité des données transmises par la direction générale du Trésor et les fédérations professionnelles ne permet pas d'identifier la répartition des encours totaux et des bénéficiaires de l'épargne retraite dans son ensemble. Les publications de la DREES offrent une vision plus large présentée *infra*, tenant compte du « stock » de produits préexistants à la loi PACTE.

Le segment des produits d'épargne retraite individuels est ainsi le plus dynamique, les provisions mathématiques des contrats souscrits à titre individuel progressant de 101,3 milliards d'euros en 2019 à 119,2 milliards d'euros en 2022 (+ 14,3 %). Ils représentent 56,5 % des cotisations versées sur les produits d'épargne retraite en 2022, dont 45,6 points de pourcentage au bénéfice du PER individuel. La croissance des produits souscrits dans un cadre professionnel est plus mesurée, leurs provisions mathématiques passant de 135,4 milliards d'euros à 140,8 milliards d'euros entre 2019 et 2022 (+ 3,9 %). Les dispositifs collectifs représentent plus de la moitié du montant total des provisions (54,2 %).

Les rapporteurs soulignent en particulier la trajectoire dynamique du PERECO, dont les provisions mathématiques s'élèvent à 20,9 milliards d'euros en 2022. Ce produit collectif dont la souscription est facultative bénéficie manifestement de reports en provenance du PERCO, bien que les données récoltées auprès des administrations et des fédérations professionnelles ne distinguent pas l'origine des flux entrants. Les provisions mathématiques des PERCO chutent de 61,5 % entre 2018 et 2022 pour s'établir à 6,4 milliards d'euros. La possibilité pour le titulaire d'un PERECO de déduire ses versements volontaires de son revenu imposable représente une forte incitation à la capitalisation. À l'inverse, le PERCO n'était pas mobilisé comme un produit de défiscalisation en l'absence de déductibilité à l'entrée, l'avantage fiscal se situant à la sortie *via* l'exonération d'IR dont bénéficie la part du capital correspondant aux gains réalisés. Selon l'Autorité des marchés financiers (AMF), le régime fiscal du PER a ainsi contribué à « l'accélération de la croissance » du segment de l'épargne retraite collective et « au mouvement de transformation des anciens PERCO » en PERECO.

(1) Rapport annuel de performances (RAP) du programme 145 Épargne de la mission Engagements financiers de l'État annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023, p. 5.

(2) La collecte nette du PER désigne la différence entre les versements et les sorties de capitaux, en intégrant les transferts.

Le développement du PEROB est moins dynamique que celui du PERECO. Le premier représente 13,1 milliards d’euros de provisions mathématiques pour 1,5 milliard d’euros de cotisations en 2022, contre 20,1 milliards d’euros pour 3,1 milliards d’euros s’agissant du second. Les organisations patronales entendues par les rapporteurs ont insisté sur le caractère « *engageant* » des versements obligatoires réalisés par l’employeur sur un PEROB et sur le « *handicap* » que constituait, pour le salarié, la sortie obligatoire en rente des sommes recueillies sur le compartiment n° 3.

Les données de la DREES ne portent que sur la part des salariés couverts par un PERCO ou PERECO, qui augmente de manière régulière : 25 % des salariés sont couverts par un contrat de ce type en 2020, dont 7 % épargnent effectivement dessus. La part des salariés couverts par un PERCO ou un PERECO varie fortement selon la taille de l’entreprise, entre 7 % pour les entreprises comptant de 1 à 9 salariés et 56 % pour les entreprises de 1 000 salariés et plus ⁽¹⁾. Ces données n’existent pas pour les PEROB, mais l’U2P indique que « *les PME représentées au sein de [ses] organisations privilégient nettement – pour ne pas dire exclusivement – le PER collectif (PERECOL) par rapport au PER obligatoire [PEROB]* ».

(1) DREES, Les retraités et la retraite – édition 2023, *Panoramas de la DREES*, p. 272.

ÉVOLUTION DES ENCOURS DU PER ET DES PRODUITS D'ÉPARGNE RETRAITE (2019-2024)

(en milliards d'euros)

	01/10/2019	01/01/2020	01/04/2020	01/07/2020	01/10/2020	01/01/2021	31/03/2021	30/06/2021	30/09/2021	01/01/2022	31/03/2022	30/06/2022	30/09/2022	31/12/2022	31/03/2023	30/06/2023	30/09/2023	31/12/2023	31/03/2024	Dont transferts au 31/03/2024
PERIN	0,0	3,4	3,8	4,5	5,5	22,5	27,2	29,4	31,6	35,6	42,2	43,6	45,0	49,3	51,6	54,2	55,2	59,9	63,3	57 %
PEROB	0,0	0,1	0,3	0,6	0,9	1,2	1,8	2,8	4,1	7,3	9,0	10,7	11,3	12,1	13,1	18,0	18,4	19,5	20,8	66 %
PERECO	0,0	2,5	3,7	4,8	5,6	8,0	9,7	12,6	12,8	15,0	15,2	15,4	16,7	19,2	20,2	21,8	21,8	23,4	24,7	86 %
Total PER	0,0	5,9	7,8	9,9	12,0	31,7	38,8	44,8	48,5	57,9	66,4	69,7	73,0	80,7	84,9	94,0	95,4	102,8	108,8	65 %
Total épargne retraite	n/a	245,9	246,6	248,7	250,7	269,6	n/a	n/a	276,8	284,5	279,4	275,9	275,5	284,4	282,4	285,4	284,9	293,2	298,3	s. o.

Source : commission des finances, d'après les réponses écrites de la direction générale du Trésor.

● L'incidence de l'extension de la sortie en capital et des cas de déblocage anticipé sur le dynamisme de l'épargne retraite est difficile à estimer, bien que l'ensemble des acteurs auditionnés estime que cette souplesse supplémentaire est attractive pour les épargnants.

Les sorties en rente demeurent prédominantes, mais leur poids recule tendanciellement. Elles représentent ainsi 67 % du montant des prestations versées au titre de l'ensemble des produits d'épargne retraite en 2022. La part des sorties sous forme de versement forfaitaire unique (VFU) et sous forme de capital s'établit respectivement à 16 % et 17 %. En revanche, le dénouement des PER commercialisés depuis la loi PACTE, qui garantissent la liberté de choix entre la sortie en rente et la sortie en capital, est marqué par la forte progression des sorties en capital. Près de 37 000 titulaires d'un PER individuel ont ainsi opté pour une sortie en capital en 2022, à hauteur de 32 % du montant des prestations servies cette année-là, contre 16 % des versements réalisés en 2021 ⁽¹⁾. Les données communiquées par France Assureurs sur les prestations en phase de liquidation au titre du périmètre des entreprises d'assurance confirment cette appréciation.

RÉPARTITION DES MODALITÉS DE DÉNOUEMENT DU PER (ENTREPRISES D'ASSURANCE)

	Rentes en service	VFU	Sorties en capital
Total PER – 2020	92 %	6 %	1 %
Total PER – 2021	61 %	32 %	7 %
Total PER – 2022	60 %	19 %	21 %
<i>PER Individuel</i>	58 %	16 %	25 %
<i>PERECO et PEROB</i>	68 %	31 %	1 %

Source : réponses écrites de France Assureurs.

En revanche, les administrations et les fédérations professionnelles interrogées n'ont pas été en mesure de caractériser avec précision l'utilisation des cas de déblocage anticipé. Les données communiquées aux rapporteurs par la direction générale du Trésor et France Assureurs révèlent une forte augmentation du montant total des rachats en phase de constitution de l'épargne, ces derniers progressant de 79 millions d'euros en 2020 à 907 millions d'euros en 2022 pour l'ensemble des PER. Il est toutefois impossible d'isoler, au sein des sorties effectuées avant l'échéance des contrats, les montants correspondant à des déblocages anticipés *stricto sensu* des transferts entre PER.

La direction générale du Trésor se borne à indiquer que les nouveaux motifs introduits – et harmonisés – par la loi PACTE ont « *mécaniquement fait augmenter le nombre des déblocages anticipés* », la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF) soulignant par ailleurs que les gestionnaires ne disposaient pas du recul suffisant pour quantifier le phénomène. Le Centre technique des institutions de

(1) DREES, La retraite supplémentaire facultative et l'épargne retraite. Données sur la retraite supplémentaire au 31 décembre 2022, *data.drees*.

prévoyance (CTIP), qui fédère l'ensemble des institutions de prévoyance et gère un encours de 15 milliards d'euros, indique que l'acquisition de la résidence principale est le motif le plus courant et représente « *plus de 60 % des cas* » de déblocage, suivi par le motif du licenciement et celui de l'invalidité.

Cet ordre de grandeur, s'il ne se veut pas représentatif, témoigne toutefois de l'ampleur probable du recours au motif de déblocage anticipé relatif à l'acquisition de la résidence principale.

b. La diffusion de l'épargne retraite en France est limitée, en comparaison des pratiques internationales et au regard des objectifs qu'elle poursuit

L'épargne retraite est moins développée en France que dans les autres pays de l'OCDE en raison du poids des régimes légalement obligatoires (i). En dépit des avancées permises par la mise en place du PER, les objectifs de couverture du risque de longévité et de financement de l'économie ne sont que partiellement atteints (ii).

i. Une diffusion limitée relativement à d'autres pays

● En France, l'épargne retraite demeure marginale par rapport aux dépenses des régimes légalement obligatoires de base et complémentaires. Au sein d'un échantillon de 11 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) suivi par le Conseil d'orientation des retraites (COR), la France est le deuxième pays – derrière l'Italie – dans lequel la part des dépenses de retraite dans le PIB est la plus élevée en 2019. Les dépenses de retraite s'élevaient cette année-là en France à 13,7 % du PIB, réparties entre les dépenses publiques (13,4 %) et les dépenses privées (0,3 %). Selon le dernier rapport annuel du COR, les dépenses de retraite publiques représentent 380 milliards d'euros en 2023, soit 13,4 % du PIB et 23,6 % des dépenses publiques ⁽¹⁾.

La France est le pays de l'échantillon dont les dépenses de retraite privées, définies par l'OCDE comme les « *paiements [...] du régime privé de retraite* », sont les plus faibles en proportion du PIB. Surtout, leur poids stagne à 0,3 % du PIB entre 2002 et 2019, alors même que la part des dépenses de retraite totales progresse de 2,1 points de pourcentage sur la même période ⁽²⁾. Lors de son audition par les rapporteurs, M. Gilbert Cette, président du COR, a ainsi souligné la corrélation négative entre les niveaux de développement des régimes publics et privés de retraite, ces résultats suggérant une forte substituabilité entre les deux modèles : plus le régime public est développé, plus l'épargne retraite privée est faible.

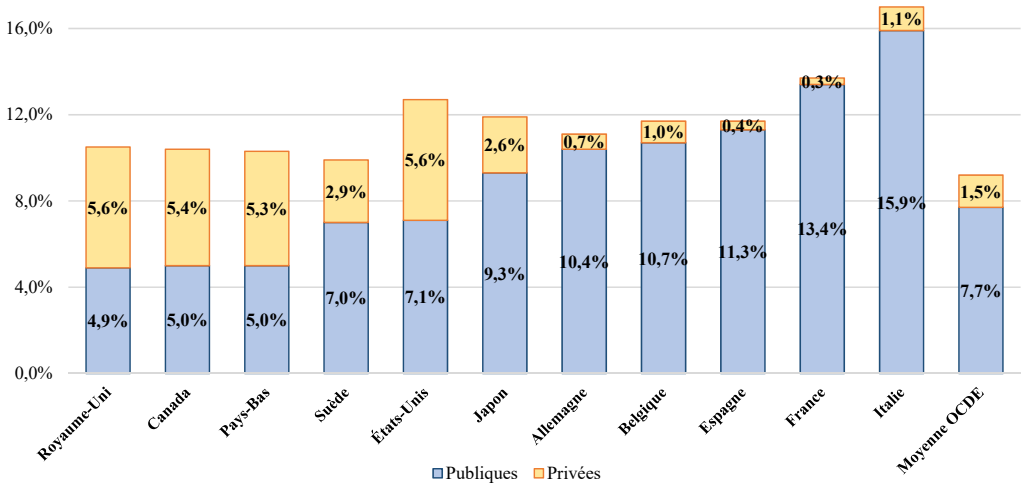
La structure des dépenses de retraite entre le secteur public et le secteur privé reflète les choix opérés par les pays de l'OCDE quant à l'organisation de leur système de retraite. Le modèle français se rapproche des systèmes en vigueur en Allemagne, en Belgique, en Espagne et en Italie, caractérisés par le poids prépondérant des

(1) COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2024, p. 10.

(2) COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2023, p. 73.

dépenses publiques et des régimes obligatoires fonctionnant sur le principe de la répartition ⁽¹⁾. À l'inverse, les régimes privés par capitalisation sont prédominants (Pays-Bas, Royaume-Uni) ou largement développés (États-Unis) dans d'autres pays.

DÉPENSES DE RETRAITE PAR RAPPORT AU PIB (2019)



Source : commission des finances, d'après les données de l'OCDE (*Pensions at Glance*, 2023).

(1) Les seuls régimes obligatoires par capitalisation sont, en France, la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) et le régime complémentaire des pharmaciens géré par la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP), dont les provisions s'élevaient à 37,9 milliards d'euros au 31 décembre 2022, soit 1,4 % du PIB. Par comparaison, les réserves des régimes obligatoires par répartition atteignaient 162,5 milliards d'euros, soit 6,2 % du PIB (COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2023, p. 124).

Le régime fiscal de l'épargne retraite, une (quasi) exception française

La fiscalité de l'épargne retraite est examinée par l'OCDE à l'aune de l'exonération (*exempt* ou E) ou de l'imposition (*taxed* ou T) applicable à l'entrée et à la sortie du produit, ainsi que durant la phase d'accumulation.

Le régime fiscal « EET », en vigueur dans 17 pays, est prédominant au sein de l'OCDE. Les versements et les produits de placement sont exonérés d'impôt durant la phase d'accumulation, tandis que les prestations servies lors du dénouement du contrat sont traitées comme un revenu imposable.

À l'inverse, **la France partage un régime fiscal « TET » avec l'Autriche, la Corée du Sud et le Portugal, dans lequel les versements à l'entrée ne bénéficient que d'un allègement partiel**. L'OCDE fonde son analyse sur les prélèvements sociaux, qui s'appliquent dans les conditions de droit commun aux versements réalisés sur un PER. La déductibilité sous plafond des versements à l'entrée, présentée *infra*, est assimilée à une (moindre) imposition et ne constitue par définition par une exonération.

Il est à noter que la majorité des pays prévoyant un avantage fiscal à l'entrée des produits d'épargne retraite l'assortissent d'un plafond de déductibilité ou d'exonération. Tel est notamment le cas de la Finlande, qui plafonne les versements déductibles jusqu'à concurrence du montant le moins élevé entre 5 % du salaire annuel et 5 000 euros, et des États-Unis, où les plans d'épargne retraite dits 401 (k) proposés par les employeurs peuvent recueillir des versements déductibles dans la limite de 22 500 dollars par an.

Source : OCDE, *Pensions at Glance*, 2023.

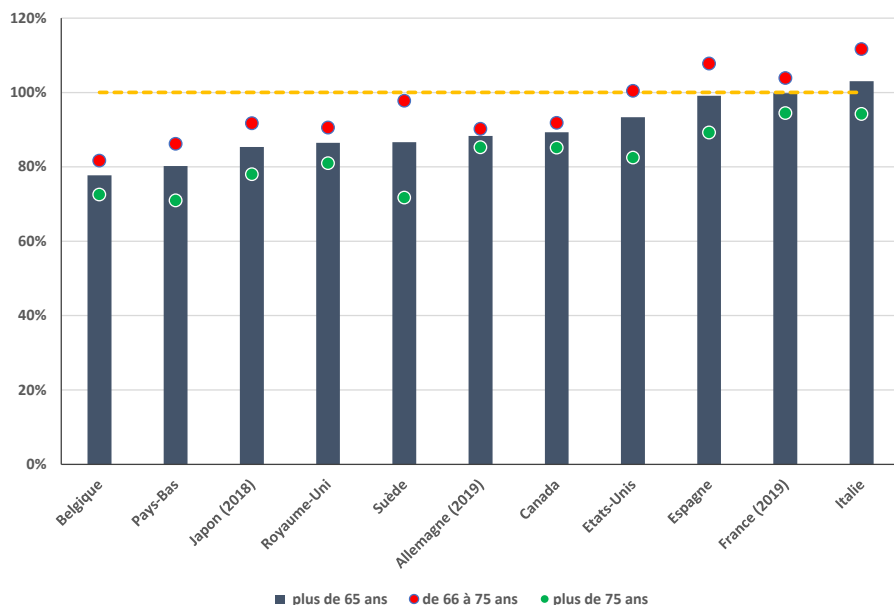
- ii. Une diffusion limitée au regard des objectifs de couverture du risque de longévité et de financement de l'économie

- L'épargne retraite est insuffisamment développée au regard du **risque de longévité** et de **l'allongement de l'espérance de vie à la retraite**, les personnes vivant plus longtemps qu'anticipé (voir *infra*).

La situation financière des personnes retraitées est globalement favorable en France, leur niveau de vie monétaire étant légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population. Il représente 101,5 % de celui de l'ensemble de la population en 2019, sans tenir compte des loyers « imputés » ou « fictifs », qui désignent le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement ⁽¹⁾. Or les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que l'ensemble de la population et que les seuls actifs, comme exposé *infra*. Le niveau de vie des personnes retraitées représente 107,8 % de celui de l'ensemble de la population en intégrant ce paramètre. Le niveau de vie relatif des Français âgés de 65 ans et plus est ainsi le deuxième plus élevé des pays de l'échantillon suivi par le COR, derrière l'Italie.

(1) COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2023, p. 175.

NIVEAU DE VIE RELATIF DES SENIORS PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DE LA POPULATION (2020)



Source : réponses écrites du COR, d'après la base de données sur la distribution des revenus de l'OCDE.

La trajectoire de développement de l'épargne retraite, portée par le déploiement du PER, gagnerait toutefois à être renforcée au regard de **trois défis** :

- la **diminution programmée du taux de remplacement** du dernier revenu d'activité pour les futures générations de retraités conduit à l'appauvrissement relatif de ces dernières. À titre d'exemple, il s'établirait à environ 65 % pour un salarié non-cadre de la génération 2000 dans un scénario de croissance de la productivité du travail de 1 % par an, contre 74,5 % pour la génération 1961 ⁽¹⁾ ;

- plus de la moitié des actifs ne parvient pas à **estimer correctement le niveau de sa future pension de retraite**, près de 20 % des personnes ayant liquidé leur retraite entre juillet 2019 et juin 2020 déclarant avoir surestimé le montant de celle-ci ⁽²⁾. À la surestimation des revenus s'ajoute la sous-estimation des dépenses, puisque **les nouveaux retraités sont sujets à une forme de « myopie »** les conduisant, selon la FNMF, à minorer leur espérance de vie à la retraite et les besoins financiers afférents ;

- enfin, l'épargne retraite contribue au financement des surcoûts pesant sur les personnes retraitées confrontées à la **dépendance** (adaptation du logement,

(1) COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2023, p. 163.

(2) DREES, Plus de la moitié des personnes parties à la retraite entre juillet 2019 et juin 2020 avaient mal anticipé leur montant de pension, *Études et résultats*, n° 1285, novembre 2023.

hébergement dans un établissement spécialisé, etc.). Le vieillissement de la population française conduira inévitablement à accroître les dépenses relatives à la perte d'autonomie. Selon la DREES, près de 3 millions de personnes âgées pourraient être dépendantes en 2030, sur une population totale de 21 millions de personnes âgées de plus de 60 ans. Il s'agirait d'une augmentation de 384 000 personnes âgées dépendantes par rapport à 2019, fondée sur un scénario « intermédiaire » dans lequel l'espérance de vie sans perte d'autonomie augmenterait d'autant d'années que l'espérance de vie globale⁽¹⁾.

Les rapporteurs partagent l'analyse faite en 2019 par M. Dominique Libault, directeur général de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) et président du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), dans le cadre de la concertation relative au grand âge et à l'autonomie. Celui-ci estime que *« les produits de mobilisation du patrimoine financier et immobilier [...] présentent un potentiel particulièrement intéressant pour contribuer au financement de la perte d'autonomie »*, en complément de sa prise en charge au titre de la solidarité nationale⁽²⁾. Ledit rapport avance ainsi que *« les rentes viagères offertes par les produits d'épargne retraite constituent l'outil de mobilisation du patrimoine financier le plus adapté pour faire face au risque de longévité, qui pèse sur les personnes notamment en cas de dépendance longue »*. La sortie en rente est sensiblement plus simple et attractive que les contrats d'assurance dépendance, qui ne sont pas des produits d'épargne mais des contrats dits à fonds perdus. Aucune prestation n'est versée au titulaire du contrat si le risque de dépendance ne se matérialise pas.

● Si les enjeux de financement de l'économie ne relèvent pas directement du périmètre du présent rapport et que les produits d'épargne retraite ont pour vocation première la constitution d'un complément de revenu, les rapporteurs ont souhaité examiner la dimension économique de la création du PER. Il est légitime de s'interroger sur la **contribution au financement des entreprises** d'un produit d'épargne auquel les pouvoirs publics ont réservé des avantages fiscaux substantiels.

Le PER est un support d'investissement adapté au financement de l'économie, son horizon de détention de long terme assurant une source de financement stable et propice à la bonne allocation des actifs et des risques. Selon les données communiquées par la direction générale du Trésor, l'ensemble des produits d'épargne retraite était investi à hauteur de 2,5 milliards d'euros dans les titres de capital ou titres assimilés de petites et moyennes entreprises (PME) et d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) au 31 décembre 2022. Plus précisément, les encours des contrats d'épargne retraite de nature assurantielle étaient investis pour 0,8 milliard d'euros dans des véhicules de capital investissement⁽³⁾, pour

(1) DREES, Révision des données issues du modèle Lieux de vie et autonomie (Livvia), mars 2024, p. 5.

(2) Dominique Libault, Grand âge, le temps d'agir, rapport issu de la concertation relative au grand âge et à l'autonomie, mars 2019, p. 135.

(3) L'article L. 224-3-1 du code monétaire et financier, issu de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, a élargi la liste des titres éligibles ouverts à l'acquisition dans le cadre d'un PER aux parts

0,1 milliard d’euros dans des titres de dette d’entreprises non cotées, pour 0,1 milliard d’euros dans des actions et obligations de PME et d’ETI cotées et pour 0,8 milliard d’euros dans des projets d’infrastructures.

Les acteurs auditionnés par les rapporteurs ont, dans leur grande majorité, souligné que la loi PACTE et la mise en place du PER avaient dynamisé l’épargne des Français au bénéfice du financement de l’économie. L’encours des PER assurantiels était investi dans les entreprises à hauteur de 32 milliards d’euros au 31 décembre 2022, pour un encours total des PER de 80,4 milliards d’euros à la même date. Cette approche ne couvre pas l’ensemble des investissements dans l’économie réelle, les encours du PER étant également investis dans d’autres secteurs de l’économie réelle tels que l’immobilier d’habitation (0,48 milliard d’euros).

**RÉPARTITION DE L’ENCOURS DES PER ASSURANTIELS
AU TITRE DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES (31 DÉCEMBRE 2022)**

(en milliards d’euros)

	Fonds euros	Unités de compte	Ensemble
Entreprises	14,92	17,03	31,95
<i>Dont actions</i>	<i>3,70</i>	<i>11,59</i>	<i>15,29</i>
<i>Dont obligations</i>	<i>10,16</i>	<i>3,24</i>	<i>13,41</i>
<i>Dont immobilier d’entreprise</i>	<i>1,06</i>	<i>2,20</i>	<i>3,26</i>

Source : réponses écrites de France Assureurs.

Enfin, la **généralisation de la gestion pilotée par défaut** permet également d’orienter les épargnants vers des placements dynamiques en dépit, selon l’expression de la direction générale du Trésor, de « *l’aversion au risque qui caractérise plus généralement l’allocation de l’épargne en France* ». Selon France Assureurs, l’encours des PER individuels de type assurantiel est investi à 51 % dans le cadre d’une gestion pilotée en 2022, contre 18 % pour l’encours des contrats d’assurance vie. Par ailleurs, les encours des PER assurantiels sont investis à 62 % en unités de compte lorsque le titulaire a souscrit à une gestion pilotée, contre 40 % lorsque le titulaire gère lui-même ses placements dans le cadre d’une gestion libre.

de fonds d’investissement destinés aux investisseurs professionnels, dont les fonds de capital investissement relevant de la catégorie des fonds communs de placement à risques (FCPR), des fonds communs de placement dans l’innovation (FCPI) et des fonds d’investissement de proximité (FIP).

Les perspectives incertaines d'un produit européen d'épargne retraite

Le **produit paneuropéen d'épargne retraite individuelle**, dit PEPP (*Pan-European Personal Pension Product*), a été créé par le règlement européen 2019/1238 du 20 juin 2019, entré en vigueur le 22 mars 2022 ⁽¹⁾. Le PEPP a été conçu pour favoriser la concurrence transfrontière entre les fournisseurs de produits d'épargne retraite au bénéfice des épargnants, tout en facilitant l'orientation de l'épargne vers les besoins de financement de long terme de l'économie dans un contexte de surabondance de l'épargne dans l'Union européenne. Le PEPP comprend des **sous-comptes nationaux étanches**, « *chacun d'entre eux disposant des caractéristiques du produit d'épargne-retraite individuelle permettant que les cotisations au PEPP ou les prestations puissent bénéficier des mesures d'incitation éventuellement disponibles dans les États membres pour lesquels le fournisseur de PEPP met un sous-compte à disposition* » selon le considérant 34 du règlement européen 2019/1238 du 20 juin 2019.

L'article 3 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, dite DDADUE, et le décret n° 2023-603 du 13 juillet 2023 ont défini les règles de fonctionnement du sous-compte français. Ce dernier est régi, sauf exceptions prévues à l'article L. 225-1 du code monétaire et financier, par les dispositions applicables au PER individuel.

L'ensemble des acteurs auditionnés par les rapporteurs ont souligné la complexité des règles de fonctionnement du PEPP, qui n'a jamais été commercialisé en France depuis sa création en 2022. Seul Finax, un courtier en ligne slovaque, propose ce produit dans quatre pays de l'Union européenne, notamment en Pologne où il connaît le succès le plus important.

Le rapport de M. Christian Noyer, gouverneur honoraire de la Banque de France, sur la relance de l'Union des marchés de capitaux résume les raisons de l'échec du PEPP dans les termes suivants ⁽²⁾ : « *Malgré l'objectif louable de créer un produit permettant de dépasser la diversité des règles nationales afin de favoriser la concurrence au bénéfice des épargnants tout en facilitant l'orientation de l'épargne vers les besoins de financement de long terme, la création du PEPP s'est heurtée au cours des négociations à des difficultés en matière notamment de fiscalité et de tarification. D'une part, la diversité des règles fiscales au sein de l'UE a imposé la mise en place, pour un même contrat, d'un système complexe de sous-comptes nationaux hermétiques permettant de soumettre le produit au régime fiscal de chaque État membre. En outre, l'absence d'incitations fiscales a réduit d'autant plus l'intérêt du produit pour les épargnants dans la mesure où il peut apparaître moins attractif que certains produits d'épargnes nationaux. D'autre part, le PEPP est soumis à un plafonnement restrictif des frais, limités à 1 % du capital accumulé, qui n'incite pas les fournisseurs à proposer un tel produit et qui réduit mécaniquement l'univers d'investissement aux instruments financiers les plus liquides et les moins risqués répondant ainsi peu aux besoins de financement de long terme.* »

Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, M. Bruno Le Maire a appelé le 23 février 2024, dans le cadre des réunions de l'Eurogroupe et de la session informelle du Conseil de l'Union européenne pour les affaires économiques et financières (ECOFIN), à **la mise en place d'un « produit d'épargne européen »**, dont les caractéristiques et le rendement seraient définis avec « *les États volontaires qui le souhaitent* ».

3. Les produits d'épargne retraite sont inégalement répartis dans la population et cohabitent avec d'autres produits d'épargne mobilisés en vue de la retraite

La diffusion de l'épargne retraite en France est inégale selon la classe d'âge et la catégorie socioprofessionnelle considérée **(a)**. S'il suscite un intérêt croissant auprès des épargnants français, le PER n'est pas le placement utilisé en priorité par ces derniers pour préparer et financer leur retraite **(b)**.

a. Les adhérents à un produit d'épargne retraite sont en moyenne plus âgés et plus aisés que le reste des Français

Les produits d'épargne retraite sont majoritairement souscrits par des actifs plus âgés que la moyenne des actifs **(i)**, appartenant aux catégories socio-professionnelles dont les revenus sont les plus élevés **(ii)**.

- i. Les produits d'épargne retraite sont majoritairement souscrits par des personnes âgées de plus de 40 ans

• **Les adhérents à un produit d'épargne retraite sont sensiblement plus âgés que la moyenne des actifs.** Ainsi, 74 % des adhérents ont 40 ans ou plus et 17 % d'entre eux ont 60 ans ou plus, alors que ces tranches d'âges représentent respectivement 57 % et 8 % des actifs en 2021 ⁽³⁾. Le caractère tardif de la préparation de la retraite en France pourrait s'expliquer par le poids prépondérant des régimes légalement obligatoires, qui conduit à une forme d'inertie des actifs. Le COR estime dans ses réponses écrites que « *plus les prestations retraites publiques versées sont importantes et moins les individus ressentent le besoin d'épargner pour leur retraite* », ce biais comportemental étant nécessairement plus marqué au début de la vie active lorsque l'horizon de la retraite est lointain. Les interlocuteurs auditionnés ont souligné que la quarantaine représentait pour la majorité des Français une période de la vie favorable à la réflexion et à la projection sur l'âge de la retraite, le taux d'épargne disponible croissant avec l'âge.

L'augmentation tout au long de la période d'activité du niveau de vie des ménages, mesuré en rapportant leur revenu disponible au nombre d'unités de consommation, signifie que la déductibilité des versements est plus avantageuse pour les classes d'âge supérieures ⁽⁴⁾. Selon le syndicat du courtage d'assurance Planète CSCA, les jeunes actifs « *préfèrent investir en immobilier ou capitaliser sans avantage fiscal à l'entrée [par exemple, dans un contrat d'assurance vie] tant qu'ils n'ont pas atteint leur pic de fiscalité* ».

(1) Règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP).

(2) Comité d'experts présidé par M. Christian Noyer, Développer les marchés de capitaux européens pour financer l'avenir. Propositions pour une Union de l'épargne et de l'investissement, avril 2024, p. 43.

(3) DREES, Les retraités et la retraite – édition 2023, *Panoramas de la DREES*, p. 255.

(4) Le niveau de vie médian des personnes âgées entre 50 et 64 ans est le plus élevé selon l'INSEE (Niveau de vie selon l'âge. Données annuelles de 1994 à 2021, 2023). Il atteint 25 850 euros en 2021, contre 23 640 euros pour les personnes de 30 à 39 ans par exemple.

Les résultats de l'enquête *Histoire de vie et patrimoine 2020-2021* de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) confirment cette appréciation. **Le taux de détention des contrats de retraite supplémentaire parmi les moins de 40 ans est le plus faible des produits d'épargne** à l'exception des livrets d'épargne bancaires dits non-réglés, dont les intérêts sont soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU). À titre d'exemple, 5,4 % des ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 30 ans détiennent un produit d'épargne retraite ou un plan d'épargne populaire (PEP), alors que 22,1 % de cette classe d'âge détient une assurance vie ⁽¹⁾. Le même constat prévaut pour les personnes âgées de 30 à 39 ans, dont les taux de détention d'un produit d'épargne retraite et d'une assurance vie s'établissent respectivement à 13,5 % et 33,4 %.

Les adhérents aux produits individuels, tels que le PER individuel et les contrats dits Madelin, sont plus âgés en moyenne que l'ensemble des adhérents, tandis que les adhérents à des contrats souscrits dans un cadre collectif sont plus jeunes. Seuls 2 % des adhérents à un contrat individuel ont ainsi moins de 30 ans, contre 11 % des adhérents à un PERECO ou à un PERCO. Cette disparité peut s'expliquer par le caractère facilitateur des produits d'entreprise, souscrits par l'employeur et proposés automatiquement aux salariés éligibles – y compris aux nouveaux arrivants – dans une logique d'attractivité et de fidélisation.

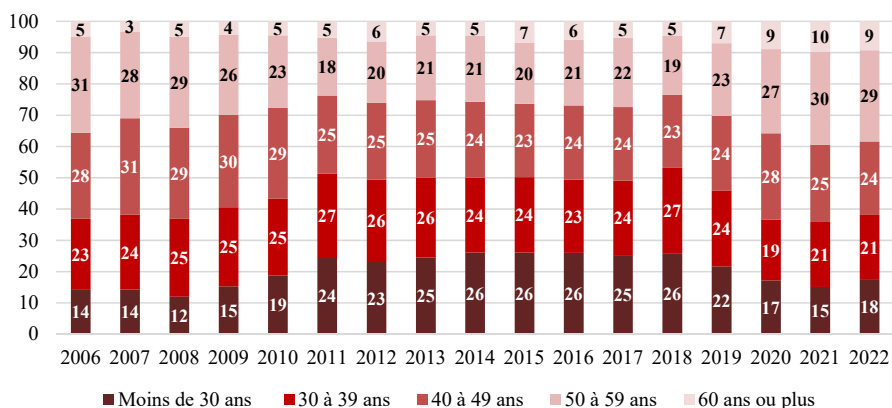
• **La part des moins de 30 ans parmi les nouveaux adhérents à un contrat de retraite supplémentaire est de 18 % en 2022, en diminution par rapport à 2019.** Cette trajectoire peut toutefois être due à l'augmentation artificielle de l'âge moyen des adhérents en raison des transferts d'anciens contrats vers le PER.

Les rapporteurs se félicitent toutefois du **rajeunissement des souscripteurs de contrats individuels constaté dans le cadre de la loi PACTE**, puisque 10 % des nouveaux adhérents à un PER individuel en 2022 ont moins de 30 ans. Ces résultats peuvent s'expliquer par l'attractivité renouvelée de l'épargne retraite auprès de jeunes actifs habituellement réservés quant à l'opportunité d'investir dans un produit « tunnel » caractérisé par une sortie en rente prédominante. Le motif de déblocage anticipé relatif à l'acquisition de la résidence principale et la généralisation de la sortie en capital, exception faite des sommes issues de versements obligatoires, sont autant de facteurs d'attractivité du PER pour les jeunes générations.

(1) INSEE, La composition du patrimoine des ménages évolue peu à la suite de la crise sanitaire, *Insee Première*, n° 1899, mai 2022, p. 2.

RÉPARTITION DES NOUVEAUX ADHÉRENTS À UN PRODUIT D'ÉPARGNE RETRAITE, PAR CLASSE D'ÂGE (2006-2022)

(en pourcentage)



Source : DREES, La retraite supplémentaire facultative et l'épargne retraite. Données sur la retraite supplémentaire au 31 décembre 2022, data.drees.

ii. Les produits d'épargne retraite sont majoritairement souscrits par les actifs dont le taux de remplacement est faible et les revenus élevés

• La DREES a indiqué aux rapporteurs ne pas collecter d'information sur le statut professionnel des adhérents et bénéficiaires de la retraite supplémentaire dans le cadre de son enquête annuelle sur l'épargne retraite. Les résultats de l'enquête *Histoire de vie et patrimoine 2020-2021* de l'INSEE dessinent des ordres de grandeur, sans toutefois permettre de distinguer les types de produits d'épargne retraite souscrits par les ménages.

Ainsi, les ménages dont la personne de référence est cadre, indépendant, agriculteur ou exerce une profession libérale, dont le **taux de remplacement du dernier revenu d'activité** est généralement faible, sont surreprésentés parmi les détenteurs de produits d'épargne retraite. Le tableau figurant *infra*, qui restitue les données de l'INSEE, démontre que la part des cadres détenant un produit d'épargne retraite s'élevait à 34,1 % en 2021 et atteignait même 48,9 % pour les professions libérales, contre 16,4 % en moyenne pour les ménages. À l'inverse, les employés et les ouvriers non qualifiés ne sont que 10 % et 11,8 % à détenir un contrat de retraite supplémentaire.

Les catégories socioprofessionnelles précitées sont associées à des **niveaux de vie plus élevés**⁽¹⁾. Le niveau de vie moyen des cadres et des professions intellectuelles supérieures, qui comprennent les professions libérales, s'élevait à 39 860 euros en 2018, soit près de deux fois celui des ouvriers (20 310 euros par an) et des employés (21 480 euros par an)⁽²⁾.

(1) INSEE, Revenus et patrimoine des ménages. Édition 2021, Insee Références, 2021, p. 140.

(2) Parmi les actifs souscrivant régulièrement un produit d'épargne retraite, les indépendants (agriculteurs, artisans, chefs d'entreprise) sont la catégorie socioprofessionnelle la plus hétérogène. Selon l'INSEE, les 10 % les plus modestes ont un niveau de vie inférieur à 9 140 euros par an et les 10 % les plus aisés un niveau de vie supérieur à 51 820 euros par an, soit un rapport interdécile de 5,7 contre 3,3 pour l'ensemble des actifs et 3,2 pour les cadres et professions intellectuelles supérieures.

RÉPARTITION DE LA DÉTENTION D'ACTIFS PATRIMONIAUX NON PROFESSIONNELS SELON LA CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE (2021)

(en pourcentage)

	Proportion des ménages	Patrimoine immobilier	Patrimoine financier							
			Livret réglementé	Livret bancaire	Épargne logement	Assurance vie	Épargne retraite et PEP	Valeurs mobilières	Épargne salariale	Ensemble
Agriculteur	1,0	91,4	79,8	12,5	59,4	53,3	29,8	44,3	12,5	91,1
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	5,1	70,4	77,8	9,1	31,2	41,1	28,5	25,9	12,3	89,4
Profession libérale	1,7	85,7	84,2	16,1	43,6	56,8	48,9	29,0	15,3	95,9
Cadre	11,5	75,9	94,7	12,3	48,2	50,5	34,1	31,5	41,6	98,1
Profession intermédiaire	13,8	63,0	90,9	6,7	40,2	38,8	19,7	15,5	24,6	95,5
Employé	12,3	40,7	84,4	3,5	22,7	28,6	10,0	9,6	9,7	88,3
Ouvrier qualifié	8,6	48,9	83,0	4,1	26,5	33,1	12,2	9,5	20,3	90,2
Ouvrier non qualifié	3,9	32,2	75,9	1,2	16,1	23,5	11,8	6,5	8,8	79,7
Retraité ancien indépendant	4,0	84,0	80,3	6,7	28,2	50,5	14,3	22,6	1,1	90,2
Retraité ancien cadre ou profession libérale	6,2	88,0	92,2	15,5	40,5	65,1	20,2	34,8	8,6	97,7
Retraité ancien autre salarié	27,1	63,7	78,0	5,2	23,6	42,1	8,7	11,3	3,7	84,5
Autre inactif n'ayant jamais travaillé	3,8	17,7	67,1	2,4	11,6	16,9	1,7	3,4	2,0	70,9
Ensemble des ménages	100	61,2	83,4	6,8	30,4	40,5	16,4	16,7	14,3	89,2

Source : INSEE, La composition du patrimoine des ménages évolue peu à la suite de la crise sanitaire, Insee Première, n° 1899, mai 2022, p. 2.

- La retraite par capitalisation implique, par définition, que l'épargnant ait la possibilité de consacrer tout au long de sa vie professionnelle une partie de ses revenus pour compléter sa pension de retraite.

La faible couverture des ménages les plus modestes au titre de l'épargne retraite s'explique par plusieurs facteurs :

- la **capacité d'épargne** des ménages modestes, fonction du revenu et des dépenses contraintes, est limitée. Selon l'INSEE ⁽¹⁾, le taux d'épargne des ménages, mesuré en rapportant le revenu disponible brut aux dépenses de consommation d'un ménage, varie de 2,7 % pour les revenus du premier quintile à 28,4 % pour les revenus du dernier quintile, qui représentent respectivement les 20 % des ménages les plus modestes et les plus aisés ;

- la **nécessité de se constituer une épargne de précaution** pour se protéger financièrement des aléas de la vie conduit les ménages modestes à privilégier des placements liquides (livrets réglementés, dépôts à vue, etc.), au détriment de produits « tunnel » dont l'horizon de dénouement – hors cas de déblocage anticipé – est lointain ;

- la possibilité de réaliser, sur un produit d'épargne retraite, des versements admis en **déduction de l'assiette de l'IR** ne présente aucun intérêt pour les personnes non redevables de l'IR, alors que seuls 18,2 millions de foyers fiscaux sur 40,7 millions ont acquitté cet impôt au titre des revenus de l'année 2022 ⁽²⁾.

À cet égard, les rapporteurs rejoignent l'analyse formulée par leurs collègues MM. Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu dans un rapport d'information sur la fiscalité du patrimoine présenté devant la commission des finances en septembre 2023. Ces derniers relèvent que « *ces ménages [disposant de faibles revenus] sont généralement dépourvus d'une épargne longue et auraient tout à gagner d'un produit bloqué jusqu'à la retraite et susceptible de leur procurer des rendements très supérieurs à ceux de l'épargne réglementée* » ⁽³⁾. Les rapporteurs partagent également les conclusions du Cercle des épargnants, entendu dans le cadre d'une audition réunissant des associations d'épargnants, selon lesquelles la « *polarisation des comportements en matière d'épargne* » conduit à une situation dans laquelle les ménages modestes « *sont ceux qui puisent dans leur épargne et ont du mal à se consacrer à constituer une épargne retraite* ».

(1) INSEE, Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes, *Insee Première*, n° 1815, septembre 2020, p. 2.

(2) DGFIP, L'impôt sur les revenus perçus en 2022, *DGFIP Statistiques*, n° 22, avril 2024.

(3) Rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine, 27 septembre 2023 (Assemblée nationale, XVI^e législature), p. 99.

b. L'épargne retraite n'est pas le principal produit mobilisé par les Français aux fins de préparation de la retraite

Si l'épargne retraite compte parmi les actifs patrimoniaux les moins détenus par les Français, il apparaît qu'elle est également moins mobilisée aux fins de préparation de la retraite que d'autres produits généralistes. Il est par définition impossible, selon l'expression de la direction générale du Trésor, de mesurer « avec justesse » la propension des épargnants à se constituer un complément de revenu en vue de la retraite par le biais d'autres investissements.

Les études menées par des instituts de sondage permettent toutefois d'appréhender la manière dont les Français mobilisent leur épargne dans la perspective de la retraite. Ces derniers ont une **préférence marquée pour l'immobilier et les placements liquides et sécurisés**, tels que l'assurance vie. Selon une enquête réalisée par l'institut de sondage IFOP et publiée en avril 2023 ⁽¹⁾, près de 48 % des Français estiment que la propriété de la résidence principale est la meilleure voie pour « *maintenir le plus possible son niveau de vie à la retraite* », devant l'investissement dans l'immobilier locatif (18 %) et les versements sur un contrat d'assurance vie (18 %). Les produits d'épargne retraite ne sont plébiscités que par 14 % des répondants.

Le PER semble toutefois bénéficier d'une notoriété croissante parmi les actifs. Une enquête de l'institut de sondage Ipsos, réalisée pour le Cercle des épargnants et publiée en février 2024 ⁽²⁾, révèle que le livret A est perçu comme le « *meilleur produit d'épargne pour la retraite* » (24 %), devant le PER (23 %) et l'assurance vie (21 %). Cette dernière, qui recule de sept points de pourcentage par rapport à 2020, connaît une forme de désaffection en raison des faibles rendements dus au contexte de taux bas.

L'épargne retraite se distingue par son caractère non liquide, qui en fait un produit d'épargne de long terme lié à la cessation de l'activité professionnelle. Les auditions des distributeurs de produits d'épargne retraite et des associations d'épargnants ont souligné la forte complémentarité des placements réalisés aux fins de préparation de la retraite.

En premier lieu, l'**investissement immobilier en vue de l'acquisition de la résidence principale** permet au propriétaire de constituer un patrimoine susceptible d'être utilisé pour faire face à une baisse des revenus à l'âge de la retraite ou d'être transmis dans le cadre d'une planification successorale. L'attachement au statut de propriétaire et la préférence collective pour le vieillissement à domicile contribuent également à cette dynamique. Ainsi, le taux de détention de la résidence principale s'élève à 70,6 % pour les ménages dont la personne de référence est âgée

(1) AG2R La Mondiale, Amphithéa et le Cercle de l'épargne, Enquête « Les Français, l'épargne et la retraite », avril 2023, p. 8.

(2) Le Cercle des épargnants, Baromètre « Les Français, l'épargne et la retraite », février 2024, p. 23.

de 65 ans ou plus, contre 57,8 % en moyenne pour l'ensemble de la population ⁽¹⁾. L'acquisition et la détention de la résidence principale sont assorties de divers avantages fiscaux, tels que l'abattement de 30 % sur la valeur vénale du bien au titre de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ⁽²⁾. La plus-value immobilière réalisée lors de la cession de la résidence principale du cédant est exonérée d'IR ⁽³⁾, tandis que la plus-value réalisée à l'occasion de la cession d'un bien autre que la résidence principale est réduite d'un abattement croissant pour chaque année de détention au-delà cinquième, donnant lieu à une exonération d'IR à partir de 22 ans et à une exonération de prélèvements sociaux à partir de 30 ans ⁽⁴⁾. Les revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance sont exonérés d'IR ⁽⁵⁾. Ce principe de non-imposition des « loyers fictifs », auquel les rapporteurs soulignent leur attachement, a utilement été introduit par l'article 11 de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 de finances pour 1965 afin de soutenir l'accession à la propriété.

En deuxième lieu, l'**épargne réglementée** est largement diffusée en raison de ses caractéristiques particulières. Les livrets réglementés sont abondés afin de constituer une épargne de précaution et, pour les ménages plus aisés, afin de gérer leurs liquidités à court terme. La garantie du capital apportée par l'État ⁽⁶⁾ et la possibilité d'opérer des retraits gratuits à tout moment en font un produit sûr et liquide. Si les avoirs sont faiblement rémunérés, la fixation par l'État d'une rémunération garantie minimale est attractive dès lors que les taux sont bas. Par ailleurs, les intérêts des sommes inscrites sur le livret A, le livret de développement durable et solidaire (LDDS), le livret d'épargne populaire (LEP) et le livret jeune sont exonérés d'IR et de prélèvements obligatoires.

En troisième lieu, l'**assurance vie** offre les mêmes garanties que les livrets réglementés en termes de liquidité et, s'agissant des fonds euros, de sécurité. Les produits des contrats d'assurance vie bénéficient d'un régime fiscal avantageux au-delà de huit ans, dont les caractéristiques sont présentées *infra*. Par ailleurs, le capital ou la rente payable à un tiers en vertu d'une clause bénéficiaire ne s'ajoutent pas à l'actif successoral ⁽⁷⁾. Les sommes versées par l'organisme d'assurance aux bénéficiaires et correspondant à des primes versées par l'assuré avant 70 ans sont diminuées d'un abattement de 152 500 euros par bénéficiaire ⁽⁸⁾, réduisant d'autant l'assiette des droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Enfin, les interlocuteurs

(1) INSEE, Revenus et patrimoine des ménages. Édition 2021, *Insee Références*, 2021, p. 179.

(2) Deuxième alinéa du I de l'article 973 du code général des impôts.

(3) 1° du II de l'article 150 U du code général des impôts.

(4) Article 150 VC du code général des impôts.

(5) II de l'article 15 du code général des impôts.

(6) L'article 120 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 attribue une garantie d'État aux épargnants pour les sommes déposées sur les livrets dont les dépôts sont centralisés en tout ou partie dans le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que pour les intérêts afférents à ces sommes dans la limite de 100 000 euros par déposant et par établissement où sont déposées ces sommes.

(7) Article L. 132-12 du code des assurances.

(8) I de l'article 990 I du code général des impôts.

entendus par les rapporteurs ont indiqué que le **plan d'épargne en actions (PEA)** et l'**épargne salariale** étaient mobilisés, dans une moindre mesure, en vue du financement de la retraite. Ces produits bénéficient également d'un régime fiscal avantageux, soumis à une durée de détention minimale :

– le **PEA** est un produit d'épargne réglementée permettant à son titulaire d'investir dans les entreprises situées dans les États membres de l'Union européenne, qui accueille des actions cotées et non cotées ainsi que des parts de placements collectifs. Les produits et plus-values que procurent les placements effectués dans le cadre d'un PEA sont exonérés d'IR si aucun retrait n'intervient pendant cinq ans ⁽¹⁾. L'exonération est plafonnée à 10 % du montant desdits placements, correspondant à la valeur d'acquisition des titres, s'il s'agit de titres non cotés. Les produits et plus-values sont en tout état de cause assujettis aux prélèvements sociaux ;

– le **plan d'épargne entreprise (PEE)** est un dispositif d'épargne salariale collectif et facultatif ouvrant aux salariés d'une entreprise la faculté de participer, avec l'aide de celle-ci, à la constitution d'un portefeuille de valeurs mobilières ⁽²⁾. La liquidation des avoirs figurant sur un PEE ne peut en principe avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de leur versement sur le plan. Les sommes perçues au titre de l'intéressement et de la participation affectées à la réalisation d'un plan d'épargne d'entreprise (PEE) sont, sous certaines conditions et limites, exonérées d'IR et de cotisations sociales. Par ailleurs, les revenus des titres détenus dans un PEE bénéficient également d'une exonération d'IR s'ils sont remployés dans le plan et frappés de la même période d'indisponibilité de cinq ans ⁽³⁾.

Ces investissements répondent à une **logique de diversification**, qui permet à l'épargnant de satisfaire ses préférences en termes de liquidité, de sécurité et de rendement. Les rapporteurs rejoignent toutefois l'analyse de l'Association française d'épargne et de retraite (AFER), qui estime que **les différentes formes d'épargne sont naturellement en concurrence en raison des ressources financières limitées des ménages. Dans un environnement financier contraint, force est de constater que les épargnants ne s'orientent pas prioritairement vers l'épargne retraite.**

(1) 5° bis de l'article 157 du code général des impôts.

(2) Article 163 bis B du code général des impôts.

(3) Article L. 3332-1 du code du travail

B. LE TRAITEMENT SOCIO-FISCAL DE L'ÉPARGNE RETRAITE EST INCITATIF MAIS COMPLEXE, AUSSI BIEN POUR LES PARTICULIERS QUE POUR LES ENTREPRISES

1. Pour les particuliers, l'attractivité fiscale du plan d'épargne retraite dépend principalement du niveau d'imposition

Précisé par l'article 3 de l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019, le régime fiscal du plan d'épargne retraite demeure complexe malgré l'objectif de simplification porté par la loi PACTE. Ainsi, le cadre fiscal, de même que le cadre social du PER, varie pour les particuliers en fonction de nombreux paramètres : nature du support (contrat d'assurance vie ou compte-titres), modalités de sortie (rente ou capital, déblocages anticipés), options retenues (déduction ou non des versements volontaires) et nature des versements (obligatoires ou volontaires).

Si la possibilité de déduire de l'impôt sur le revenu (IR) les versements volontaires des épargnants est souvent mise en avant au stade de la commercialisation des PER, le cadre socio-fiscal du PER, qui porte pour les particuliers sur l'IR et les prélèvements sociaux **(a)** mais également sur l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) **(b)** et sur les droits de succession **(c)**, doit donc être analysé dans son ensemble. Il peut alors faire l'objet d'une comparaison avec d'autres produits d'épargne plébiscités par les épargnants français pour préparer leur retraite bien qu'ils n'y soient pas spécifiquement dédiés (voir *supra*) **(d)**. Si PER, assurance vie et PEA apparaissent comme des produits complémentaires plutôt que concurrents, les avantages fiscaux accordés répondent à des objectifs différents : l'incitation à l'entrée proposée sur les PER répond à la contrainte que représente un blocage de l'épargne jusqu'à la retraite, tandis que l'assurance vie et le PEA proposent des avantages fiscaux exclusivement à la sortie et liés à la durée de détention des produits, en incitant à la conservation de l'épargne *a minima* sur le moyen terme.

a. L'imposition des versements à l'entrée et à la sortie d'un PER : une application de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux qui varie selon la nature et la déductibilité des versements

Le cadre socio-fiscal des revenus au regard du PER dépend de plusieurs variables. Ainsi, on distingue la fiscalité « à l'entrée » **(i)** qui porte sur les versements effectués sur le contrat, de la fiscalité « à la sortie » **(ii)** qui porte sur les versements dont bénéficie l'épargnant lorsqu'il liquide son contrat. Or, la **fiscalité à l'entrée** varie en fonction de la nature des versements (volontaires ou obligatoires), de la possibilité ou non de les déduire de son revenu imposable et de la nature du revenu dont ils sont déduits (global ou catégoriel), tandis que la **fiscalité à la sortie** dépend du mode et de la justification de la sortie (en rente, en capital, en cas de déblocage anticipé) et du choix fait initialement par l'épargnant de déduire ou non ses versements lorsque cela est possible.

La possibilité pour l'épargnant de déduire les versements volontaires de l'assiette de l'IR a été généralisée par la réforme de 2019, qui a aussi **ouvert la possibilité pour les épargnants de ne pas déduire les versements**. Le choix de la déductibilité – qui fait l'objet d'un plafonnement – emporte des conséquences sur l'IR et les prélèvements sociaux appliqués à la sortie, en prévoyant une imposition réduite en cas de non-recours à la déduction. L'incidence sur les finances publiques de la déduction des versements volontaires de l'IR dû par les assurés-souscripteurs fait l'objet d'interrogations (iii).

En outre, la fiscalité des versements effectués sur un PER peut différer sur certains points de la fiscalité applicable à des produits d'épargne retraite préexistants à la réforme portée par la loi PACTE et que le législateur a choisi de conserver (voir *supra*) (iv).

i. La fiscalité à l'entrée

La possibilité de déduire ou de bénéficier d'une exonération d'IR pour les versements à l'entrée ainsi que les modalités applicables dépendent de la nature des versements, qui peuvent être volontaires, obligatoires ou provenir de l'épargne salariale. Elle varie également en fonction du statut professionnel de l'épargnant (les travailleurs non-salariés bénéficient de dispositions spécifiques).

● *Les versements volontaires*

Conformément à l'article 163 *quater* du CGI, toute personne titulaire d'un PER, quelle que soit son activité professionnelle et également en l'absence d'activité professionnelle (voir *supra*), **peut déduire ses versements volontaires ⁽¹⁾ de son revenu imposable dans une limite égale, pour chaque membre du foyer fiscal, au plus élevé des deux plafonds suivants :**

– 10 % des revenus d'activité professionnelle de l'année N-1 nets de frais, retenus dans la limite de huit fois le montant annuel du PASS de l'année N-1 soit 35 194 euros pour les versements réalisés en 2023.

– 10 % du PASS de l'année N-1 soit 4 399 euros de déduction maximum pour l'imposition des revenus de l'année 2024.

Ce plafond peut être mutualisé entre conjoints mariés ou pacsés. Ainsi, un membre du couple peut bénéficier de la fraction du plafond de déduction que l'autre membre n'a pas utilisée.

En outre, lorsque les versements volontaires d'une année sont inférieurs à la limite de déduction de l'année en question, l'espace de déduction non utilisé peut être utilisé au cours d'une des trois années suivantes.

(1) Il peut s'agir de versements volontaires aux plans d'épargne retraite d'entreprise ou interentreprises (PEROB ou PERECO) ou de versements effectués sur les plans d'épargne retraite individuels, qui ne peuvent être que volontaires.

Pour **les travailleurs indépendants** (titulaires de bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou de bénéfices non commerciaux (BNC), chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles et dirigeants « article 62 ⁽¹⁾ »), les articles 154 *bis* et 154 *bis*-0 A du CGI prévoient que les versements volontaires sont déductibles des BIC ou BNC, ou sur le revenu professionnel imposable des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole dans la limite du plus élevé des deux plafonds suivants :

- de 10 % du bénéfice imposable, plafonné à 8 PASS de l'année N + 15 % du bénéfice imposable compris entre 1 et 8 PASS de l'année N, soit une déduction maximum de 81 385 euros pour les versements réalisés en 2023, 76 101 euros pour les versements réalisés en 2022, 2021 ou 2020, 74 969 euros pour les versements réalisés en 2019) ;

- de 10 % de 1 PASS de l'année N, soit une déduction minimum de 4 399 euros pour les versements réalisés en 2023 (4 114 euros pour les versements réalisés en 2022, 2021 ou 2020 ; 4 052 euros pour les versements réalisés en 2019).

En revanche, la déductibilité sur les revenus catégoriels n'admet pas de possibilité de report ni de mutualisation du plafond avec le conjoint marié ou pacsé.

Afin d'éviter que les mêmes sommes ne donnent lieu à un cumul d'avantages fiscaux, l'article 163 *quater* *vicies* du CGI prévoit que le plafond de déduction individuel est diminué des éventuels versements de l'année précédente ayant contribué à la constitution d'une épargne dans le cadre professionnel et étant déductibles ou exonérés d'impôt.

Il s'agit, **pour les salariés**, des montants suivants :

- cotisations obligatoires versées sur des PER d'entreprise par l'employeur ou le salarié ;

- abondement de l'employeur aux PER collectifs dans la limite du montant exonéré d'IR ⁽²⁾ ;

- droits disponibles sur un compte épargne-temps (CET) ou correspondant à des jours de congés non pris, dans les conditions exposées ci-après.

Ce mode de détermination du plafond s'applique également aux versements des indépendants n'ayant pas été déduits du revenu catégoriel professionnel et pouvant alors être imputés sur le revenu global ⁽³⁾.

(1) Par renvoi à l'article 62 du CGI, qui définit le traitement fiscal des rémunérations de certains dirigeants et associés de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés. Leurs revenus sont imposés dans la catégorie des traitements et salaires, mais ils sont affiliés au régime général de la sécurité sociale en qualité de travailleur indépendant.

(2) Cet abondement est exonéré d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales dans la limite de 16 % du PASS, soit 7 418 euros en 2024.

(3) Cette possibilité est admise par le I-1-d de l'article 163 *quater* *vicies* du CGI.

Pour les non-salariés, les montants à prendre en compte sont les suivants :

– cotisations ou primes déductibles des revenus professionnels versés en N-1 par les travailleurs non-salariés non agricoles dans le cadre d'un régime facultatif mis en place par les organismes de sécurité sociale ou d'un contrat d'assurance de groupe (« contrat Madelin ») ou par les travailleurs non-salariés agricoles (« contrat Madelin agricole ») ⁽¹⁾, sans tenir compte des 15 % de la fraction du bénéfice imposable comprise entre une et huit fois le plafond de sécurité sociale ⁽²⁾ ;

– abondement de l'employeur aux PER collectifs dans la limite du montant exonéré d'IR ;

– droits disponibles sur un compte épargne-temps ou correspondant à des jours de congés non pris, dans les conditions exposées ci-après.

En outre, **la réforme de 2019 a ouvert la possibilité pour l'épargnant de ne pas déduire ses versements volontaires, qu'ils soient effectués sur un PER individuel ou d'entreprise**. Si, par défaut, les articles 163 *quater* vices, 154 *bis* et 154 *bis*-0 A du CGI s'appliquent, l'article L. 224-20 a, néanmoins, ouvert la possibilité de renoncer à la déduction. L'option, irrévocable, doit être exercée au plus tard lors du versement en étant signalée au gestionnaire du PER, mais le choix fait pour un versement donné n'engage pas l'épargnant pour ses versements futurs. Le renoncement à la déduction permet de bénéficier d'une fiscalité moindre à la sortie (voir *infra*) et peut être **intéressant pour les personnes non ou faiblement imposées, pour qui la déductibilité présente un intérêt faible voire nul**.

Par ailleurs, **la déductibilité varie selon que les versements abondent l'épargne retraite ou les différentes garanties complémentaires de prévoyance** visées par l'article L. 142-3 du code des assurances ⁽³⁾ et pouvant être proposées sur un PER assurantiel.

Ainsi, **la part des versements volontaires correspondant à la garantie « plancher » ou valeur de rachat**, prévue par le 6° de l'article L. 142-3 du code des assurances et portant sur la valeur de rachat de tout ou partie du contrat à la date de la retraite ou en cas de décès de l'assuré **n'est en aucun cas déductible**. À l'inverse, **les parts des versements volontaires correspondant à la garantie prévue au 1° du même article en cas de décès de l'assuré avant ou après l'échéance de la retraite (rente de réversion ou rente éducation), à la garantie**

(1) Pour rappel, ces contrats ne sont plus commercialisés depuis le 1^{er} octobre 2020 mais peuvent toujours être abondés.

(2) Cette dérogation est justifiée par l'administration fiscale par « des raisons d'équité à l'égard des non-salariés, auxquels les régimes obligatoires de retraite de base et complémentaire n'assurent pas une couverture équivalente à celle des salariés » (BOI-IR-BASE-20-50-20).

(3) Pour rappel, il s'agit de garanties relatives au décès, à la perte d'autonomie ou à l'invalidité de l'assuré ainsi que de deux garanties réservées à certaines catégories de professionnels (garanties de prévoyance complémentaires conçues pour les travailleurs non-salariés non agricoles et garantie prévoyant le versement d'indemnités en cas de perte d'emploi subie d'un assuré exerçant une activité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole).

invalidité prévue au 2° et à la garantie perte d'autonomie prévue au 3° peuvent être, sur option, déduites du revenu global ou du revenu catégoriel de l'assuré. La situation est différente pour les versements correspondant aux garanties réservées aux travailleurs non-salariés et prévues aux 4° ⁽¹⁾ et 5° de l'article L. 142-3 du code des assurances. **Elles sont déductibles pour les titulaires de BIC et BNC et les dirigeants non-salariés ⁽²⁾ et ce sans possibilité de renoncer à la déduction.**

En outre, **les plafonds de déductibilité varient selon les garanties.** Ils sont identiques aux plafonds des versements retraite pour les garanties visées aux points 1 à 3 de l'article susmentionné, identiques au plafond propre à la prévoyance pour la garantie visée au 4° ⁽³⁾ et identiques au plafond propre à la perte d'emploi pour la garantie visée au 5° ⁽⁴⁾.

(1) Soit aux termes de l'article L. 142-3 du code des assurances, la « garantie prévoyant le versement de prestations de prévoyance complémentaire à l'exclusion des garanties mentionnées aux 1° à 3° du présent article. Ces garanties peuvent notamment prévoir la prise en charge des cotisations jusqu'à l'âge de la retraite en cas d'incapacité ou d'invalidité de l'assuré ». Elle vise les assurés exerçant une activité professionnelle non salariée non agricole ou ayant exercé une telle activité et bénéficiant à ce titre d'une pension de vieillesse.

(2) Elles ne sont en revanche pas déductibles pour les titulaires de BA, conformément à l'alinéa 2 de l'article 154 bis-0 A du CGI.

(3) Déductibilité des versements dans la limite d'un montant égal à la somme de 7 % du montant annuel du PASS et de 3,75 % du bénéfice imposable, sans que le total ainsi obtenu puisse excéder 3 % de 8 fois le montant annuel du PASS (voir l'article 154 bis du CGI).

(4) Déductibilité des versements dans une limite égale au plus élevé des deux montants suivants : 1,875 % du bénéfice imposable dans la limite de 8 fois le montant annuel du PASS ou 2,5 % du montant annuel du PASS (voir l'article 154 bis du CGI).

**FISCALITÉ À L'ENTRÉE DES VERSEMENTS CORRESPONDANT
AUX GARANTIES COMPLÉMENTAIRES RELATIVES AU PER**

Garanties complémentaires		Public visé	Revenu net global, BIC, BNC et BA	
			Régime de déductibilité	de Enveloppe de déduction maximum
1	Décès avant ou après échéance retraite	Salariés et travailleurs non-salariés	Déduction du revenu net global (article 163 <i>quater</i> vices I -1. D du CGI), du bénéfice imposable (article 154 bis I al. 3 du CGI) et du revenu professionnel imposable (articles 154-bis I al.3 et 154 bis-O A al. 2 du CGI) sauf exercice de l'option contraire (article L. 224-20 al.2 du CMF)	Pour le revenu net global, montant le plus élevé entre (article 163 <i>quater</i> vices I-2 du CGI) : 10 % des revenus d'activité professionnelle N-1 (dans la limite de 8 PASS) et 10 % du montant annuel du PASS, sous déduction des versements prévus par les articles 83, 154 bis, 154 bis-0 A, 156 du CGI et de l'épargne salariale exonérée (y compris l'abondement de l'employeur, les sommes issues des droits inscrits au CET et aux jours de repos non pris)
2	Invalidité de l'assuré	Salariés et travailleurs non-salariés		
3	Perte autonomie de l'assuré	Salariés et travailleurs non-salariés		Pour le revenu catégoriel (articles 154 bis II 1, et 154 bis-O A al. 3 du CGI) : montant le plus élevé entre : 10 % de la fraction du revenu imposable (qui n'excède pas 8 PASS), auxquels s'ajoutent 15 % supplémentaires sur la fraction de ce revenu / bénéfice comprise entre une et 8 fois le montant du PASS et 10 % du montant annuel du PASS.
4	Prévoyance complémentaire autre que 1 à 3	Travailleurs non-salariés	Déduction du bénéfice imposable pour les titulaires de BIC et BNC (article 154 bis I al. 3 du CGI) sans possibilité de renoncer à la déduction.	Concernant le bénéfice imposable (article 154 II 2 du CGI) : somme de 7 % du PASS et de 3,75 % du bénéfice imposable (dans la limite de 3 % de 8 PASS)
5	Perte d'emploi	Travailleurs non-salariés	Pas de déduction du revenu professionnel imposable pour les titulaires de BA (article 154 bis-O A du CGI).	Concernant le bénéfice imposable (article 154 II 2 du CGI) : montant le plus élevé entre : 1,875 % du bénéfice imposable (dans la limite de 8 PASS) et 2,5 % du montant annuel du PASS.
6	Garantie plancher ou valeur de rachat	Salariés et non salariés	Pas de déduction (articles 163 <i>quin</i> vices, 154 bis I al 3, 154 bis-O A du CGI)	Sans objet

Source : commission des finances d'après le code général des impôts (CGI).

Enfin, conformément aux règles prévues par le droit fiscal français et européen, en tenant compte également des conventions fiscales internationales en vigueur, **les contribuables dont le domicile fiscal est situé à l'étranger bénéficient d'un régime spécifique en matière de déductibilité.**

L'éligibilité des non-résidents fiscaux au régime de déductibilité du PER

Conformément à l'article 4 A du CGI et sous réserve des conventions fiscales internationales, les contribuables domiciliés fiscalement en France sont soumis à l'impôt sur le revenu (IR) sur l'ensemble de leurs revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère. En revanche, les contribuables dont le domicile fiscal est situé à l'étranger ne sont passibles de l'IR en France que sur leurs seuls revenus de source française. En conséquence, l'article 164 A du CGI prévoit que les personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France ne peuvent déduire aucune charge de leur revenu global, ce qui inclut les versements effectués sur un PER.

Néanmoins, les non-résidents « Schumacker », au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE, arrêt du 14 février 1995, affaire C-279-93 *Schumacker*) peuvent sous conditions demander à être assimilés aux contribuables domiciliés fiscalement en France et bénéficier à ce titre de la déduction des charges accordées aux contribuables fiscalement domiciliés en France, dont fait partie la déduction des versements effectués sur un PER. Cette exception est appliquée de façon réciproque par tous les États membres de l'Union européenne, mais ne peut être exigée d'un État tiers, non soumis au droit de l'Union européenne.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs par la direction de la législation fiscale, on comptait en 2022 1 736 non-résidents ayant déclaré posséder un PER. Parmi les eux, les non-résidents « Schumacker » ne peuvent être complètement individualisés pour des raisons méthodologiques et sont regroupés avec les agents de l'État qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus. En outre, seuls les non-résidents Schumacker ayant justifié de leur statut dans leur déclaration de revenus peuvent être identifiés par les statistiques fiscales. En tenant compte de ces différents paramètres, l'estimation fournie pour l'année 2022 concernant le nombre de non-résidents « Schumacker » ayant demandé la déduction de versements effectués sur un PER s'élève à 811. En conséquence, environ 920 non-résidents Schumacker étaient concernés par la problématique de non-déduction.

Source : direction de la législation fiscale.

● *Les sommes issues de l'épargne salariale*

Enfin, certaines sommes issues de l'épargne salariale et en principe imposables sont exonérées d'impôt sur le revenu lorsqu'elles sont affectées par leur bénéficiaire à un PER d'entreprise collectif ou obligatoire ⁽¹⁾, conformément au 18° de l'article 81 du CGI et à l'article 163 bis AA du CGI concernant la participation :

- les sommes attribuées au titre de la participation ;
- les sommes attribuées au titre de l'intéressement ;
- les sommes versées par un salarié sur un PER collectif et provenant d'un abondement de l'employeur en temps ou en argent à un compte épargne-temps

(1) Ces exonérations ne valent que pour les versements sur un PER effectués en vue de la retraite et non pour les versements faits au titre des différentes garanties complémentaires de prévoyance.

(CET), dans la limite de 16 % du PASS et éventuellement diminuée des versements de l'entreprise sur le PER collectif et les plans d'épargne salariale ;

– les sommes versées par les salariés sur un PER obligatoire et provenant d'un abondement de l'employeur en temps ou en argent à un CET, dans la limite de déduction des contributions aux régimes supplémentaires de retraite ;

– dans la limite de 10 jours par an, les sommes affectées par les salariés au PER collectif ou au PER obligatoire provenant d'un CET et qui ne sont pas issues d'un abondement de l'employeur à ce compte ou, en l'absence de CET dans l'entreprise, les sommes correspondant à des jours de repos non pris.

Les sommes provenant d'un CET ou de jours de repos non pris sont réduites des plafonds des déductions des autres versements volontaires (voir *supra*).

- *Les versements obligatoires*

Les versements obligatoires ⁽¹⁾ des entreprises sur un PER collectif ou un PER obligatoire ne sont pas considérés comme un complément de salaire imposable pour les bénéficiaires, tandis que ceux des salariés sont déductibles de leur salaire brut imposable dans la limite d'un plafond. Ce plafond, prévu au 2° de l'article 83 du CGI, tient compte à la fois des versements obligatoires de l'employeur et du salarié. Il s'élève à 8 % de la rémunération annuelle brute, retenue dans la limite de huit fois le PASS. Lorsque les versements obligatoires aux PER excèdent le plafond de déduction, l'excédent est ajouté à la rémunération.

Contrairement aux versements volontaires, les versements obligatoires sont, conformément au 2° de l'article 83 du CGI, nécessairement déduits, sans possibilité de renoncer à la déductibilité.

En outre, les cotisations obligatoires versées par l'employeur ou le salarié sur un PER sont soumises au prélèvement de la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 9,2 % et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 %, précompté par l'employeur.

- ii. La fiscalité à la sortie

Les principaux paramètres déterminant le traitement socio-fiscal des prestations versées lors de la liquidation d'un PER sont les suivants : **modalité de sortie** (en rente ou en capital), **évènement suscitant la liquidation** (atteinte de l'âge de la retraite ou déblocage anticipé), **nature des versements** et **recours ou non à la déduction des versements à l'entrée**.

(1) L'article 83 du CGI définit les versements obligatoires comme les cotisations ou primes versées aux régimes de retraite supplémentaire lorsqu'ils ont pour objet l'acquisition et la jouissance de droits viagers, auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire.

- *La sortie en rente*

La fiscalité des prestations versées en rente varie, pour les versements volontaires, en fonction de la déductibilité des versements initiaux.

Les prestations correspondant aux **versements déduits** se voient appliquer le régime dit des **rentes viagères à titre gratuit** (RVTG), qui repose sur un prélèvement de l'IR dans les conditions de droit commun appliquées aux pensions, soit une application du barème progressif après abattement de 10 % ⁽¹⁾. Cet abattement est appliqué à l'ensemble des sommes reversées, qu'elles proviennent des versements initiaux ou des gains réalisés. Des prélèvements sociaux sont également dus sur les prestations correspondantes, en retenant l'assiette décroissante en fonction de l'âge déterminée par le régime des rentes viagères à titre onéreux exposé ci-dessous ⁽²⁾.

Les prestations correspondant aux **versements non déduits** bénéficient en revanche du régime fiscal dit des **rentes viagères à titre onéreux** (RVTO), modalité d'imposition avantageuse qui vise à n'appréhender que la fraction de la rente représentative des intérêts produits par le capital postérieurement à sa conversion en rente et permet d'exclure du champ de l'impôt sur le revenu la part de la rente réputée couvrir le remboursement du capital. En pratique, l'imposition sur le revenu est limitée à une fraction du montant des prestations décroissante en fonction de l'âge du crédientier lors de l'entrée en jouissance de la rente ⁽³⁾. En revanche, la renonciation à la déduction fiscale est sans incidence sur les prélèvements sociaux dus sur les revenus correspondant aux gains du capital versé. Ainsi, ceux-ci se voient appliquer un prélèvement de 17,2 % sur la part imposable de la rente fixée par le barème des RVTO ⁽⁴⁾.

Les versements correspondant à l'épargne salariale, qu'ils aient été ou non exonérés d'IR à l'entrée, se voient appliquer le même traitement socio-fiscal que les versements volontaires non déduits.

Nécessairement déduits (voir *supra*), **les versements obligatoires donnent lieu à la sortie à l'application du régime des RVTG** ainsi qu'au prélèvement de la CSG sur les revenus de remplacement ⁽⁵⁾. En conséquence, la rente issue des versements obligatoires se voit appliquer une CSG progressive, dont le taux varie en fonction du revenu du ménage (taux zéro en cas d'exonération, taux réduit de 3,8 %, taux médian de 6,6 %, taux normal de 8,3 % ⁽⁶⁾), tandis que la rente issue des

(1) Cet abattement est plafonné, à hauteur de 4 321 euros pour les revenus perçus en 2023.

(2) Il s'agit des prélèvements sociaux prévus par l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale au titre des produits de placement.

(3) Conformément au 6. de l'article 158 du CGI, la fraction taxable est fixée à 70 %, 50 %, 40 % ou 30 % selon que le crédientier est âgé respectivement de moins de 50 ans, de 50 à 59 ans, de 60 à 69 ans ou d'au moins 70 ans.

(4) Il s'agit des prélèvements sociaux prévus par l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale au titre des revenus du patrimoine.

(5) Voir l'article L. 136-1-2, I du code de la sécurité sociale (CSS).

(6) Auquel s'ajoutent la CASA et la CRDS, aboutissant aux taux globaux suivants : 4,3 %, 7,4 % et 9,1 %.

versements volontaires ou d'épargne salariale est soumise au taux de 9,2 %, applicable sur les revenus d'activité, du patrimoine et de placements. Pour 2024, le taux applicable dépend du revenu fiscal de référence 2022.

TAUX DE CSG SELON LE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE 2022 DU FOYER

Quotient familial	Revenu fiscal de référence			
	Taux zéro	Taux réduit de 3,8 %	Taux médian de 6,6 %	Taux normal de 8,3 %
1 part	Jusqu'à 12 230 €	De 12 231 € à 15 988 €	De 15 989 € à 24 813 €	Plus de 24 813 €
1,5 part	Jusqu'à 15 495 €	De 15 496 € à 20 257 €	De 20 258 € à 31 436 €	Plus de 31 436 €
2 parts	Jusqu'à 18 760 €	De 18 761 € à 24 526 €	De 24 527 € à 38 059 €	Plus de 38 059 €
2,5 parts	Jusqu'à 22 025 €	De 22 026 € à 28 795 €	De 28 796 € à 44 682 €	Plus de 44 682 €
3 parts	Jusqu'à 25 290 €	De 25 291 € à 33 064 €	De 33 065 € à 51 305 €	Plus de 51 305 €
Quart de part supplémentaire	1 633 €	1 633 €	2 134,50 €	3 312 €
Demi-part supplémentaire	3 265 €	3 265 €	4 269 €	6 623 €

Source : Service-Public.fr.

Les contribuables exonérés de CSG sont également exonérés de CRDS et de la contribution additionnelle pour l'autonomie (CASA), dont le taux est de 0,3 %, tandis que ceux qui doivent s'acquitter de la CSG à taux réduit sont uniquement exonérés de CASA et doivent payer la CRDS, dont le taux est de 0,5 %.

Dans le cas d'une **réversion**, les rentes versées aux ayants droit des titulaires de PER ont vocation à être imposées à l'IR selon les règles de droit commun des pensions, définies à l'article 79 du CGI.

• La sortie en capital

La fiscalité des prestations versées en capital repose systématiquement, à la différence de la fiscalité appliquée aux rentes, sur **une distinction entre la fraction correspondant au cumul des versements effectués en phase d'épargne et la fraction correspondant aux produits générés par ces versements durant la même période**. Elle dépend également de l'origine des versements et du recours ou non à la déductibilité

Ainsi, en cas de déduction fiscale à l'entrée, les versements en capital sont imposables selon les règles applicables aux pensions de retraite, mais sans application de l'abattement de 10 % propre à cette catégorie et sans possibilité

d'opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5 % ⁽¹⁾. La règle est identique pour les capitaux reçus suite au rachat de rentes de faible montant (voir *supra*) ⁽²⁾, y compris lorsqu'ils proviennent de versements obligatoires.

En pratique, la part correspondant aux versements est imposée au barème progressif de l'impôt sur le revenu et la part correspondant aux produits de ces versements se voit appliquer le prélèvement forfaitaire unique (PFU), dont le taux est de 30 % (12,8 % au titre de l'IR et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux), sauf option pour l'imposition au barème de l'IR ⁽³⁾. Cela concerne les produits issus des versements volontaires, des versements correspondant à l'affectation à un PER de sommes issues de l'épargne salariale lorsque ces versements n'ont pas été exonérés et des versements obligatoires dans le cas du rachat en capital des rentes de faible montant ⁽⁴⁾.

Dans le cas des versements non déduits, seuls les produits font l'objet d'un prélèvement fiscal et social, sous la forme du PFU.

- *La sortie en cas de déblocage anticipé*

En cas de déblocage anticipé, le choix a été fait, à l'exception de la résidence principale qui ne constitue pas un événement imprévu ou un accident de la vie, d'appliquer **une fiscalité réduite**, indépendamment du recours initial à la déduction des versements.

Si le déblocage est fondé sur un motif autre que celui de l'achat de la résidence principale, la part du capital débloqué correspondant aux versements est exonérée d'IR et de prélèvements sociaux. La part du capital débloqué correspondant aux gains est soumise aux prélèvements sociaux au titre des produits de placement. Le recours initial à la déduction est sans incidence sur la fiscalité à la sortie.

Si le déblocage est motivé par l'achat de la résidence principale, le traitement socio-fiscal est identique aux cas de déblocages à l'échéance et varie selon que les versements effectués sur le PER ont été ou non déduits fiscalement à l'entrée. En cas de déduction, la part du capital débloqué correspondant aux versements est imposée à l'IR sans abattement de 10 %, mais exonérée de

(1) Le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) est un prélèvement fiscal qui est utilisé pour la taxation de certains produits de placement comme l'assurance vie, dont les gains peuvent être imposés au PFL dont le taux varie en fonction de la date de rachat du contrat.

(2) Aux termes de l'article A. 160-2 du code des assurances, lorsque la rente mensuelle déterminée à l'échéance d'un PER est inférieure à un montant fixé à 110 euros, le versement d'un capital peut, sous réserve de l'accord du titulaire du plan, se substituer à cette rente.

(3) Voir l'article 200 A du CGI. Le taux de 17,2 % correspond au cumul entre la CSG (taux de 9,2 % applicable aux revenus du patrimoine et de placement et sur les revenus d'activité), la CRDS (0,5 %) et le prélèvement de solidarité (7,5 %).

(4) Les versements issus de l'épargne salariale et n'ayant pas été exonérés à l'entrée sont exonérés d'IR et de prélèvements sociaux à la sortie, mais les produits du capital sont soumis au PFU. Les versements issus de l'épargne salariale exonérés à l'entrée sont totalement exonérés d'IR, seuls des prélèvements sociaux sont dus sur les produits, en tant que produits de placement.

prélèvements sociaux. La part du capital débloqué correspondant aux gains est imposée au PFU.

En l'absence de déduction, la part du capital débloqué correspondant aux versements est exonérée d'IR et de prélèvements sociaux⁽¹⁾. La part du capital débloqué correspondant aux gains est imposée au PFU, alors qu'elle est exonérée d'IR pour les autres cas de déblocage anticipé.

(1) Il en va de même pour les primes d'épargne salariale, les droits détenus sur un compte épargne temps (CET) et les jours de congé non pris.

Entrée (phase de constitution des droits)		Sortie (phase de restitution des droits)													
		Capital								Rente					
		Sortie à l'échéance ou sortie anticipée pour acquisition de la résidence principale				Sortie anticipée pour « accidents de la vie »									
		Impôt sur le revenu (IR)		Prélèvements sociaux (PS)		IR		PS		IR	PS				
		Versements	Produits	Versements	Produits	Versements	Produits	Versements	Produits						
Versements volontaires (Comofi, art. L. 224-2, 1°)	Déductibles sous certaines limites (CGI, art. 154 bis, art. 154 bis-0 A et art. 163 quatervicies)	Barème (sans abattement 10 %) (CGI, art. 158, 5 b quinquies, 1°)	PFU (CGI, art. 158, 5, b quinquies, 2°)	Exonération (CSS, art. L. 136-1-2, II, 11°)	PS produits de placements (CSS, art. L. 136-7, I al. 1 (4) et II, 7° bis)	Exonération (CGI, art. 81, 4° bis, a)		Exonération (CSS, art. L. 136-1-2, II, 11°)	PS produits de placements (CSS, L. 136-7, II, 7° bis)	RVTG (CGI, art. 79 et 158, 5 a)	PS produits de placements Assiette RVTO (CSS, art. L. 136-7, I, 3°)				
	Option pour la non déduction (Comofi, art. L 224-20, al.2)	Exonération (CGI, art. 81, 4° bis, c)		Exonération (doctrine DSS)						RVTO (CGI, art. 158, 6)	PS revenus du patrimoine Assiette RVTO (CSS, art. L. 136-6, I, b)				
Versements épargne salariale (Comofi, art. L. 224-2, 2°)	Non exonérés	Exonération (CGI, art. 81, 4° bis, b)										Exonération (doctrine DSS)		RVTG (CGI, art. 79 et 158, 5 a)	PS revenus de remplacement (CSS, art. L. 136-1-2, I)
Exonérés (CGI, art. 81, 18°)															
Versements obligatoires (Comofi, art. L. 224-2, 3°)	Déductibles (CGI, art. 83, 2°)	Barème (sans abattement 10 %) (CGI, art. 158, 5, b quinquies, 1°)	PFU (CGI, art. 158, 5, b quinquies, 2°)	PS revenus de remplacement (CSS, art. L. 136-1-2, I)											

Source : commission des finances d'après le code général des impôts (CGI), le code monétaire et financier (Comofi) et le code de la sécurité sociale (CSS).

iii. La portée discutable de l'avantage fiscal à l'entrée

Pour l'administration fiscale, la déductibilité des versements à l'entrée sur les PER est considérée comme un **sursis d'imposition** qui ne conduit pas à une perte définitive de recettes fiscales. En conséquence, elle n'est pas définie comme une dépense fiscale et l'évaluation de son coût ne figure pas au tome II de l'annexe *Voies et moyens* des projets de loi de finances, à l'inverse d'autres dispositions dérogatoires concernant les PER.

**Les dispositions fiscales dérogatoires de l'épargne retraite :
un coût pour le budget de l'État à fiabiliser**

Le coût budgétaire total associé aux dispositions fiscales dérogatoires de l'épargne retraite ne fait pas l'objet d'une évaluation.

La **déduction** ouverte, à l'entrée, au titulaire d'un PER est analysée par l'administration fiscale comme un sursis d'imposition ne conduisant pas à une perte définitive de recettes fiscales. Elle n'est pas considérée comme une dépense fiscale et, par conséquent, n'est pas évaluée dans l'annexe dédiée du PLF (*Évaluation des voies et moyens*, tome II).

En revanche, est évalué le coût budgétaire de **plusieurs dispositions fiscales applicables à l'épargne retraite, considérées comme des dépenses fiscales, soit pour 2023** :

– exonération d'IR des sommes versées au titre de l'épargne salariale sur les PER d'entreprise collectifs ou obligatoires (à l'entrée) : 2,58 milliards d'euros (*) ;

– exonération d'IR des sommes correspondant aux droits inscrits sur un CET et utilisés pour alimenter des PERCO et des PER d'entreprise collectifs et obligatoires (à l'entrée) : 6 millions d'euros ;

– exonération d'IR des sommes retirées sous forme de capital (versements et produits) et provenant de l'épargne salariale (à la sortie) : 550 millions d'euros (*) ;

– imposition au taux forfaitaire de 12,8 % des produits du PER retirés sous forme de capital (à la sortie et en cas de déduction) : 320 millions d'euros (*) .

() Lesdites dépenses fiscales de l'épargne retraite sont intégrées au sein de catégories plus larges de dépenses fiscales figurant dans l'annexe du projet de loi de finances, qui concernent d'autres produits d'épargne et de prestations de retraite. Les coûts budgétaires indiqués ne concernent pas uniquement la perte de recette due aux seules dispositions dérogatoires applicables à l'épargne retraite et sont en réalité inférieurs pour le seul champ de l'épargne retraite.*

Or, la portée de cet avantage fiscal a fait l'objet d'appréciations diverses parmi les acteurs auditionnés, certains y voyant un avantage indéniable compte tenu d'une probabilité élevée de baisse de revenus à la retraite, des revenus obtenus grâce au placement des versements et de l'incidence de l'inflation, dont les effets combinés peuvent assurer une imposition des prestations inférieure à la fiscalité de la déduction, d'autres y voyant un avantage en trompe-l'œil. Selon cette deuxième approche, en dépit du gain obtenu grâce à la fructification des revenus placés sur un PER, l'opération fiscale ne serait intéressante qu'à partir d'une imposition sur le revenu atteignant *a minima* le taux marginal d'imposition de 30 %, sans garantie néanmoins, l'hypothèse d'une fiscalité constante rencontrant plusieurs limites. Ainsi, la diminution des revenus peut par exemple être contrebalancée par une

dégradation du quotient familial par rapport à la date de la déduction, limitant ainsi la baisse d'imposition.

Du point de vue de l'épargnant, il importe ainsi d'analyser l'avantage fiscal en tenant compte d'un ensemble de paramètres (rendement de l'épargne, cumul des versements individuels et d'entreprise, situation personnelle, *etc.*) afin d'en mesurer au mieux la portée. Cette analyse vaut également pour **la comparaison entre les avantages respectifs de la sortie en rente et de la sortie en capital**, qui dépendent du recours initial à la déduction mais aussi pour beaucoup de la situation de l'épargnant (niveau de revenus, besoins de liquidité, objectifs patrimoniaux) et doivent donc être évalués par le législateur en fonction des objectifs assignés au PER (voir *infra*). Ainsi, en cas de déduction, la fiscalité des rentes issues des versements volontaires est plus avantageuse que celle des prestations versées en capital et issues des mêmes versements. En effet, les premières sont imposées après abattement de 10 % au barème de l'IR, tandis que les deuxièmes sont imposées dès le premier euro. En revanche, la direction de la législation fiscale fait valoir le caractère comparable de la fiscalité des prestations issues de versements non-déduits, qu'ils soient servis sous forme de rentes ou de capital. Les prestations en capital ne sont imposées qu'à hauteur du produit des versements, au PFU, tandis que les sorties en rente sont imposées selon les règles des RVTO, modalité d'imposition qui permet d'exclure du champ de l'IR la part de la rente réputée couvrir le remboursement du capital.

Du point de vue des finances publiques, la neutralité fiscale de la déductibilité peut être interrogée. En effet, comme l'indique la direction générale du Trésor en réponse aux questions adressées par les rapporteurs, si la déduction à l'entrée pour le titulaire d'un PER ne conduit pas à une perte définitive de recettes fiscales, *« il apparaît néanmoins que, selon les contrats et les niveaux d'imposition à l'impôt sur le revenu, à l'entrée comme à la sortie, un delta puisse apparaître. Dès lors, il n'existe pas une symétrie parfaite qui permettrait d'affirmer que le régime fiscal est neutre à ce jour »*. Si la multitude des cas individuels et de paramètres en présence (montants déduits lors de la phase d'accumulation, modalités de sorties et d'imposition variées) rend l'évaluation difficile, les rapporteurs ont obtenu de la direction de la législation fiscale (DLF) une évaluation de l'incidence budgétaire de la déductibilité.

Celle-ci est rattachée par l'administration fiscale à la mesure particulière n° 100112, qui renvoie à l'article 163 *quater* *vicies* et vise la déductibilité des cotisations versées sur un plan épargne retraite (PER, PERP, PERE, Préfon, COREM, CRH-CGOS⁽¹⁾). D'après les données communiquées aux rapporteurs, **l'incidence budgétaire de la déductibilité de ces cotisations a été estimée à 1,576 milliard d'euros au titre des revenus 2021**. L'incidence budgétaire de la déductibilité des cotisations versées exclusivement dans le cadre d'un PER pour la

(1) Le Complément de retraite mutualiste (COREM), initialement ouvert aux seuls instituteurs, et la Complémentaire retraite des hospitaliers (CRH-CGOS), qui s'adresse toujours exclusivement au personnel hospitalier dans une logique affiliative, sont des produits d'épargne retraite individuels. Ils ont cessé d'être commercialisés dans le cadre de la mise en place du PER.

même année a été estimée à **1,196 milliard d’euros**. Les cotisations facultatives des non-salariés déduites des revenus catégoriels BIC, BNC et BA, rattachées à la mesure particulière n° 190101 ⁽¹⁾ n’ont toutefois pas été prises en compte dans cette estimation.

Pour les rapporteurs, l’évaluation gagnerait à être complétée et enrichie sur plusieurs aspects.

D’une part, il serait utile de disposer d’une **évaluation de long terme de l’impact de la déduction sur les recettes fiscales de l’État**, sous la forme d’une projection.

D’autre part, **une perte nette dans le recouvrement de l’impôt sur le revenu peut apparaître en cas de décès de l’assuré avant la liquidation de son PER**. Cette situation est abordée de manière plus approfondie dans la seconde partie du présent rapport. Dans ce cas, les sommes éventuelles déduites à l’entrée ne sont en effet jamais imposées au titre du revenu à la sortie, les sommes étant considérées comme un revenu non réalisé se trouvent « effacées » par le décès. Si l’on peut distinguer les décès intervenant avant que l’épargnant n’ait atteint l’âge de la retraite et soit donc en mesure légalement de liquider son PER, des décès intervenant à la retraite et pouvant dans certains cas constituer une situation d’optimisation fiscale, les rapporteurs appellent de leurs vœux une évaluation qui permettrait d’objectiver ce phénomène. Celui-ci a été décrit lors des auditions à la fois comme marginal et comme bien identifié par les épargnants dotés d’un patrimoine suffisamment élevé pour pouvoir envisager de ne pas liquider leur PER à la retraite, remettant en ce sens en cause la finalité même du PER.

Recommandation : réaliser une évaluation de l’incidence de long terme sur les recettes fiscales de la déduction des versements volontaires sur les PER, en intégrant l’impact spécifique des décès intervenant avant la liquidation des contrats afin d’objectiver ce phénomène.

- iv. Certains contrats d’épargne retraite distincts du PER conservent un traitement fiscal particulier

Les contrats d’épargne retraite souscrits individuellement **Fonpel et Carel-Mudel destinés aux élus locaux et la retraite mutualiste du combattant (RMC)**, qui n’ont pas été intégrés à l’enveloppe PER (voir *supra*), ont conservé quelques spécificités fiscales. Cela vaut également pour les contrats collectifs dits « **article 82** », qui ont été intégrés à l’enveloppe PER.

Ainsi, les contrats RMC, qui permettent aux anciens combattants et victimes de guerre de percevoir des mutuelles une rente mutualité majorée par l’État, sous

(1) L’ensemble des mesures particulières sont identifiées au tome II de l’évaluation des Voies et moyens, annexée à chaque projet de loi de finances (<https://www.budget.gouv.fr/documentation/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/evaluations-des-0>).

réserve d'avoir effectué les versements nécessaires ⁽¹⁾, reposent sur un double avantage à l'entrée (déductibilité des versements du revenu global) et à la sortie (exonération d'IR pour les rentes perçues par les assurés ayant la qualité d'ancien combattant ou veuve, d'orphelin ou d'ascendant de militaire décédé du fait de sa participation aux opérations ⁽²⁾). Ce régime dérogatoire est plus favorable que le régime applicable au PER dans la mesure où il se fonde sur le principe de reconnaissance nationale et de droit à réparation au titre des services rendus à la Nation.

Sur le plan fiscal, les contrats Fonpel et Carel d'une part, et les contrats « article 82 » d'autre part, ne prévoient pas d'avantage pendant la constitution des droits mais lors de leur phase de restitution.

Ainsi, les cotisations versées par un élu local sur son contrat Fonpel ou Carel ⁽³⁾ ne sont pas déductibles du montant brut des indemnités de fonction tandis que la participation de la collectivité territoriale doit être ajoutée au montant des indemnités de fonction perçues par les élus concernés. Dans le même temps, les indemnités de fonction font l'objet d'un régime d'exonération spécifique à l'IR. Pour les élus des communes de moins de 3 500 habitants, elles sont exonérées à concurrence d'un montant égal à 38,75 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (soit 1 592,83 euros en 2024). Pour les élus des autres communes, cette déduction est applicable à concurrence d'un montant égal à 17 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique en cas de mandat unique (soit 698,79 euros en 2024) ou, en cas de cumul des mandats, à une fois et demi ce même montant (1 048,18 euros pour 2024).

À la sortie, qui se fait en principe en rente sauf cas limités de déblocages anticipés visés à l'article L. 132-23 du code des assurances ⁽⁴⁾, c'est le régime des RVTO qui s'applique, comme pour les versements effectués sur un PER et n'ayant pas été déduits. Les sorties en capital sont également admises en cas de rente de faible montant, la fiscalité applicable étant identique à celle des produits de l'assurance vie, avec un abattement annuel de 4 600 euros (9 200 euros pour un couple marié ou pacsé) lorsque les contrats ont plus de huit ans, et l'application d'un prélèvement dont le taux varie à la fois selon le délai de huit ans et selon la date de versement des primes ⁽⁵⁾ (voir *infra*).

Dans le cas des contrats « article 82 », les cotisations versées par l'employé en phase de constitution des droits ne sont pas déductibles, tandis que les cotisations versées par l'employeur constituent un complément de rémunération imposable, ce qui les rend déductibles pour l'employeur du bénéfice imposable à l'impôt sur les

(1) Voir les dispositions prévues par l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

(2) Cela exclut de fait les pensions de réversion constituées au profit d'épouses d'anciens combattants.

(3) Ces contrats sont abondés pour moitié par l'élu et pour moitié par sa collectivité territoriale.

(4) Dans ces cas (expiration des droits à l'assurance chômage, invalidité, décès du conjoint ou surendettement) le versement en capital est exonéré d'impôt sur le revenu.

(5) http://www.retraite-elus.fonpel.com/wp-content/uploads/2022/10/202210_Annexe-fiscale.pdf

sociétés. La sortie en rente est imposée à l'IR selon les règles des RVTO et les sorties en capital ne se voient imposées qu'à hauteur des seules plus-values au PFU ou au barème de l'IR, à l'instar des versements non déduits alimentant un PER. Les sorties en cas de déblocage anticipé ⁽¹⁾ sont exonérées d'IR.

b. L'imposition au titre de l'IFI dépend du type de support sur lequel est adossé le PER

Conformément à l'article R. 224-1 du code monétaire et financier, pris pour l'application de l'article L. 224-1 du même code, et à l'article R. 332-2 du code des assurances, les versements effectués sur un PER sont susceptibles d'être investis dans des actifs entrant dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Il s'agit essentiellement de parts ou actions de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou d'organismes de placement collectif immobilier (OPCI).

À la différence de l'IR et des prélèvements sociaux, la fiscalité du PER en matière d'IFI dépend de la nature du support d'épargne. Elle a été précisée par le Gouvernement à l'occasion d'une réponse adressée par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique au sénateur Claude Malhuret et publiée le 9 février 2023 ⁽²⁾.

Dans le cas des PER comptes-titres, l'imposition à l'IFI est automatique dès lors qu'ils contiennent des actifs compris dans l'assiette de cet impôt et que l'épargnant y est assujéti ⁽³⁾. Un PER compte-titres est ainsi imposable à l'IFI dans la limite de la fraction de sa valeur correspondant à des actifs imposables. En d'autres termes, les actifs détenus sur le contrat mais ne rentrant pas dans le champ d'imposition de l'IFI ⁽⁴⁾ ne sont pas intégrés dans la détermination de son assiette.

L'imposition à l'IFI des PER assurantiels dépend de leur caractère rachetable ou non, en application de l'article 972 du CGI ⁽⁵⁾. Lorsqu'un PER assurantiel est considéré comme rachetable, il est imposé à l'IFI à hauteur de la fraction de leur valeur de rachat représentative des unités de comptes constituées d'actifs immobiliers imposables, à la manière des PER comptes-titres.

(1) Expiration des droits à l'assurance chômage, invalidité, décès du conjoint, surendettement, cessation d'activité non salariée à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire.

(2) <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701956.html>

(3) Un foyer fiscal est soumis à l'IFI lorsque la valeur nette taxable de son patrimoine immobilier est supérieure à 1 300 000 euros au 1^{er} janvier de l'année fiscale de référence. Le barème de l'impôt, progressif, est fixé par l'article 977 du CGI.

(4) L'assiette de l'IFI est précisée par l'article 965 du CGI.

(5) La valeur de rachat des contrats d'assurance rachetables et des bons ou contrats de capitalisation exprimés en unités de compte mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 131-1 du code des assurances est incluse dans le patrimoine du souscripteur à hauteur de la fraction de leur valeur représentative des unités de compte constituées des actifs immobiliers mentionnés à l'article 965 appréciée dans les conditions prévues au même article 965 et à l'article 972 bis.

Le caractère rachetable des PER assurantiels est constaté, selon la réponse gouvernementale susmentionnée, dans ces deux cas :

– à compter de la date de liquidation de la pension par son titulaire ou d’atteinte de l’âge d’ouverture du droit à pension de retraite ;

– lorsque survient un événement permettant le déblocage anticipé des actifs du PER (voir *supra*), la « *simple existence* » de l’événement permettant le déblocage suffisant à donner au contrat un caractère rachetable ⁽¹⁾.

**L’IMPOSITION DES PLANS ÉPARGNE RETRAITE
À L’IMPÔT SUR LA FORTUNE IMMOBILIÈRE (IFI)**

	PER compte-titres	PER assurantiel
Critère d’imposition	Imposable dès lors que les contrats contiennent des actifs immobiliers imposables	Imposable dès lors que le contrat est considéré comme rachetable (à compter de la date de liquidation, de l’atteinte de l’âge d’ouverture du droit à pension de retraite ou de la survenance d’un événement permettant le déblocage anticipé du contrat)
Critère d’assiette	Fraction de la valeur correspondant à des actifs imposables	Fraction de la valeur de rachat représentative des unités de comptes constituées d’actifs immobiliers imposables

Source : commission des finances.

c. L’imposition au titre des successions bénéficie d’un régime dérogatoire uniquement pour les PER de type assurantiel

Conformément à l’article L. 224-4 du code monétaire et financier, le décès du titulaire d’un plan avant son échéance entraîne la clôture du plan. Dans cette situation, **les sommes acquises sont transmises, sous forme de capital ou de rente, aux héritiers ou aux bénéficiaires désignés**. En cas de décès du souscripteur durant la phase de réversion de la rente, les capitaux n’ayant pas encore été reversés à l’épargnant peuvent également être transmis, à condition que l’assuré ait opté pour la réversion de la rente au profit d’un bénéficiaire désigné ⁽²⁾.

À l’instar de l’imposition à l’IFI, la fiscalité applicable en cas de transmission d’un PER dépend principalement de **la nature du support**. Si la fiscalité applicable en cas de transmission d’un PER compte-titres ne présente pas de spécificités particulières (i), les sommes transmises étant intégrées à l’actif successoral et se voyant appliquer les règles de droit commun de la fiscalité des successions, la fiscalité applicable à la transmission d’un PER assurantiel s’inspire de la fiscalité de l’assurance vie sans lui être identique (ii).

(1) Cette définition du caractère rachetable figure également au Bofip actualisé le 30 mars 2023 : BOI-TCAS-AUT-60-30/03/2023

(2) À noter que dans les cas de décès du souscripteur en phase de liquidation du contrat, l’épargne restante sur le contrat revient de droit au payeur de la rente, qu’il soit assureur ou gestionnaire d’actifs, si la rente n’est pas réversible et sans annuités garanties.

i. PER compte-titres

Le PER compte-titres ne bénéficie d'aucune règle dérogatoire en matière de transmission. S'il ne permet pas la désignation d'un bénéficiaire, il admet le recours à une option de réversion de la rente à un bénéficiaire lorsque l'assuré a choisi la sortie en rente.

De façon générale, les capitaux issus d'un PER compte-titres sont **intégrés à l'actif successoral** en cas de décès du souscripteur en phase d'épargne, de même que la valeur de capitalisation de la rente en cas de décès en phase de réversion. En conséquence, les barèmes de droit commun définis par l'article 777 du CGI s'appliquent, en fonction du lien de parenté entre le défunt et l'héritier ⁽¹⁾ et du montant transmis. Ces barèmes sont utilisés après l'application des différents abattements prévus par le CGI et déterminés par les liens entre le défunt et son héritier ⁽²⁾.

De même, les règles générales d'exonération de droits de succession prévues par l'article 796-0 *bis* du CGI pour le conjoint survivant et le partenaire lié au défunt par PACS et par l'article 796-0 *ter* du CGI pour les frères et sœurs du défunt, sous certaines conditions ⁽³⁾, sont applicables à la transmission des capitaux issus d'un PER compte-titres.

ii. PER assurantiel

Dans le cas du PER assurantiel, qui permet à l'assuré de désigner des bénéficiaires et d'opter pour la réversion de la rente en cas de décès, **la fiscalité applicable dépend de l'âge de l'épargnant au moment du décès et de la phase durant laquelle le décès intervient (constitution ou réversion de la rente).** Son cadre général a fait l'objet d'un **commentaire de l'administration fiscale publié le 30 mars 2023** ⁽⁴⁾.

Si l'assuré décède en phase d'épargne, soit avant d'avoir liquidé son PER, et avant d'avoir atteint l'âge de 70 ans, les sommes, rentes ou valeurs versées au(x)

(1) L'article 777 du CGI prévoit trois barèmes : un barème de droits applicables en ligne directe, un barème de droits applicables entre époux et partenaires liés par un pacte civil de solidarité et un barème applicable en ligne collatérale et entre non-parents. Les deux premières comportent sept tranches allant des sommes n'excédant pas 8 072 euros, taxées à hauteur de 5 %, aux sommes dépassant 1 805 677 euros, taxées à hauteur de 45 %, tandis que le barème applicable en ligne collatérale et entre non parents ne prévoit que quatre tranches et des taux d'imposition plus élevés (35 ou 45 % entre frères et sœurs vivants ou représentés, 55 % entre parents jusqu'au quatrième degré et 60 % au-delà du quatrième degré et entre non-parents).

(2) Ces abattements sont visés aux articles 779 et 788 du CGI.

(3) L'article 796-0 *ter* du CGI prévoit qu'est exonérée de droits de succession, la part de chaque frère ou sœur, célibataire, veuf, divorcé, ou séparé de corps, à la double condition qu'il soit, au moment de l'ouverture de la succession, âgé de plus de cinquante ans ou atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et qu'il ait été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès.

(4) <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/13110-PGP.html/ACTU-2021-00189>

bénéficiaire(s) ⁽¹⁾ sont assujetties au prélèvement prévu à l'article 990 I du CGI. Ainsi, chaque bénéficiaire bénéficie d'un abattement à hauteur de 152 500 euros. Un prélèvement de 20 % s'applique pour la fraction de la part taxable de chaque bénéficiaire inférieure ou égale à 700 000 euros, un prélèvement de 31,25 % est appliqué pour la fraction de la part taxable excédant cette limite. Ces bornes sont identiques aux bornes appliquées à la transmission d'une assurance vie, mais le critère d'âge fixé à 70 ans pour être éligible au régime défini par l'article 990 I du CGI est appliqué différemment : il s'agit de l'âge du souscripteur au moment du décès dans le cas du PER et de l'âge du souscripteur au moment du versement des primes dans le cas de l'assurance vie. L'abattement fiscal est applicable à chaque bénéficiaire mais pas à l'ensemble des contrats détenus par l'assuré, il ne peut donc pas être démultiplié par la possession de plusieurs PER ou assurances vie.

En outre, lorsque l'assuré décède avant 70 ans, les sommes correspondant aux primes versées sur un contrat d'assurance vie avant le 13 octobre 1998 et ayant fait l'objet d'un transfert sur un PER ouvert à compter du 1^{er} octobre 2019 ne sont pas taxées ⁽²⁾.

Si l'assuré décède en phase d'épargne ou de réversion mais après 70 ans, le capital transmis bénéficie d'un abattement de 30 500 euros prévu par l'article 757 B du CGI, valant pour l'ensemble des contrats et pour l'ensemble des bénéficiaires, à la différence de l'abattement prévu par l'article 990 I du CGI. Au-delà de 30 500 euros, les sommes transmises sont soumises aux règles du barème successoral progressif défini par l'article 777 du CGI (voir *supra*).

L'application de ces règles est en pratique limitée aux cas ne bénéficiant pas d'une exonération totale des sommes transmises.

Ainsi, comme pour le PER compte-titres, les règles générales d'exonération de droits de succession pour le conjoint survivant, le partenaire pacsé et, sous certaines conditions, les frères et sœurs vivant ensemble, s'appliquent indifféremment de l'âge du souscripteur au moment du décès et de la phase durant laquelle il intervient. En outre, en cas de décès de l'assuré en phase de réversion de la rente et ce quel que soit l'âge de l'assuré, la rente fait également l'objet d'une exonération si elle est transmise à un parent en ligne directe ⁽³⁾, comme cela a été précisé par l'administration fiscale le 30 mars 2023 ⁽⁴⁾. Cette exonération ne

(1) Le Bofip rappelle qu'en l'absence de bénéficiaire déterminé ou déterminable, les sommes dues par l'organisme d'assurance ou assimilé font partie de la succession de l'assuré et sont assujetties aux droits de mutation par décès dans les conditions de droit commun.

(2) Le 13 octobre 1998 correspondant à la date de présentation d'une mesure portée par la loi de finances pour 1999 et ayant réformé la fiscalité des successions pour les versements effectués sur un contrat d'assurance vie à compter de cette date. Les versements réalisés avant le 13 octobre 1998 et effectués avant les 70 ans du souscripteur sont entièrement exonérés de droits de succession.

(3) Les héritiers en ligne directe sont les parents, enfants et petits-enfants.

(4) Voir le Bofip (BOI-TCAS-AUT-60) : « Il ressort des débats parlementaires que les reversions de rente viagère entre parents en ligne directe ou au profit du conjoint survivant ne sont pas assujetties au prélèvement institué par le I de l'article 990 I du CGI (débat Sénat, séance du 25 novembre 1998, JO du 26 novembre 1998, p. 4990). Cela étant, cette mesure ne concerne que les reversions de rente qui a été intégrée dans le calcul de la rente servie à l'assuré de son vivant. Elle ne s'applique pas, en revanche, en cas d'option effectuée après le

s'applique que dans les cas où la réversion de la rente a fait l'objet d'un choix de l'assuré préalablement à son décès et n'est pas valable lorsque le bénéficiaire a choisi de se voir reverser les sommes transmises sous la forme d'une rente plutôt que d'un capital.

Par ailleurs, conformément au deuxième alinéa du I de l'article 990 du CGI, la transmission d'un PER assurantiel individuel en phase d'épargne ou de réversion peut être exonérée du prélèvement prévu à l'article 990 I du CGI applicable lorsque l'assuré décède avant 70 ans, si les primes ont fait l'objet de versements régulièrement échelonnés dans leur montant ⁽¹⁾ et leur périodicité ⁽²⁾ pendant une durée d'au moins quinze ans ⁽³⁾ et sont entrées en jouissance au plus tôt, à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou à l'âge légal de départ à la retraite fixé en application de l'article 351-1 du CSS. Cette exonération vaut de façon générale pour « *les sommes, rentes ou valeurs quelconques dues à raison des rentes viagères constituées dans le cadre d'une activité professionnelle* ⁽⁴⁾ ».

L'administration fiscale a également apporté des précisions sur les modalités de détermination de l'assiette taxable, qui varient pour les PER selon que le contrat est considéré ou non comme rachetable, ce critère étant considéré comme rempli lorsque l'assuré a atteint l'âge requis pour demander la liquidation du plan ⁽⁵⁾. Par ailleurs, lorsque le bénéficiaire a demandé à recevoir les sommes héritées sous la forme d'une rente sans que l'assuré n'ait fait le choix préalable de ce mode de

décès de l'assuré par le bénéficiaire à titre gratuit pour le service d'une rente au lieu du versement d'un capital. En effet, dans cette situation, le prélèvement est exigible dès lors qu'il s'agit d'une modalité de paiement de la prestation due au bénéficiaire par l'organisme d'assurance ou assimilé et non d'une réversion de rente ».

- (1) *La condition de régularité des primes dans leur montant s'apprécie sur l'ensemble des versements effectués par le redevable au titre des quinze années de constitution de la rente. L'administration fiscale précise qu'il peut être considéré que la condition de régularité des versements dans leur montant est présumée satisfaite si le montant des primes versées est proportionnel à l'évolution des revenus.*
- (2) *La condition de périodicité des primes est satisfaite lorsque le souscripteur effectue au moins un versement par an. L'absence ponctuelle de versements pour des motifs particuliers comme le chômage ou les congés parentaux ne fait pas perdre le bénéfice de l'exonération dès lors que l'épargnant a effectué des versements au titre de quinze années.*
- (3) *Comme indiqué par le Bofip, « il est précisé que le transfert individuel des droits acquis sur un contrat vers un autre contrat de même nature n'est pas de nature à remettre en cause la condition de durée de quinze ans dès lors qu'en l'absence de dénouement, il n'y a pas interruption de cette durée. La condition de durée de quinze ans est alors calculée en ajoutant les annuités écoulées sur le premier contrat à celles du contrat ayant bénéficié du transfert. Cette condition doit en outre s'entendre d'un nombre minimum de quinze annuités, annuités dont le versement peut le cas échéant s'étendre sur une période plus longue. Enfin, il n'y a pas non plus remise en cause de la durée de constitution de la rente déjà écoulée en cas de transformation d'un contrat PERP ou Madelin en PER individuel souscrit sous la forme assurantielle, dès lors que ce dernier est éligible au bénéfice du même régime d'exonération et que le transfert des droits est suivi de la clôture définitive de l'ancien contrat ».*
- (4) *Ce point est confirmé par le bulletin officiel des finances publiques (BOI-TCAS-AUT-60, section « Contrats d'assurance de groupe souscrits dans le cadre d'une activité professionnelle »). En conséquence, les rentes viagères perçues au titre de PER d'entreprise collectif ou obligatoire sont susceptibles de bénéficier de l'exonération dès lors qu'elles peuvent être regardées comme constituées dans le cadre d'une activité professionnelle et sous réserve du respect des conditions tenant à la durée de constitution de la rente et à la régularité de versement des primes.*
- (5) https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1335-PGP.html/identifiant%3DBOI-TCAS-AUT-60-20230330#Assiette_du_prelevement_0673

versement, ce choix est sans incidence sur l'assiette dès lors qu'il ne s'agit que d'une modalité de paiement de la prestation. Dans ce cas, les rentes versées, qui n'ont pas été intégrées au calcul de la rente servie à l'assuré de son vivant, ne bénéficient pas de l'exonération du prélèvement prévu par l'article 990 I du CGI.

LA FISCALITÉ DU PER À LA TRANSMISSION

Fiscalité du PER en cas de décès		Conjoint survivant, partenaire de Pacs ou, sous certaines conditions, les frères et sœurs vivant ensemble	Parents en ligne directe	Autres bénéficiaires
PER compte-titres				
En phase d'épargne		Exonération (article 796-0 bis du CGI et article 796-0 ter du CGI) ou abattement selon le degré de parenté (articles 779 et 788 du CGI).	Soumis aux droits de succession selon les règles de droit commun (application des barèmes prévus à l'article 777 du CGI)	
En phase de réversion de rente				
PER assurantiel				
En phase d'épargne	Décès avant 70 ans	Exonération (article 796-0 bis et article 796-0 ter du CGI)	Droits prélevés après application d'un abattement de 152 500 euros par bénéficiaire. La fraction taxable de la part de chaque bénéficiaire est soumise à un prélèvement au taux de 20 % jusqu'à 700 000 euros et au taux de 31,25 % au-delà (article 990 I du CGI) Exonération du prélèvement sur le capital versé au(x) bénéficiaire(s) si les conditions suivantes sont respectées : versement de primes régulièrement échelonnées dans leur montant et leur périodicité pendant une durée d'au moins quinze ans.	
	Décès après 70 ans		Abattement global dans la limite de 30 500 euros tous contrats confondus et pour l'ensemble des bénéficiaires (article 757 B du CGI). Au-delà, les sommes transmises sont soumises aux droits de succession.	
En phase de réversion de la rente	Décès avant 70 ans	Exonération (article 796-0 bis et article 796-0 ter du CGI)	Exonération si la réversion de la rente a fait l'objet d'un choix de l'assuré préalablement à son décès	Droits prélevés après application d'un abattement de 152 500 euros par bénéficiaire. La fraction taxable de la part de chaque bénéficiaire est soumise à un prélèvement au taux de 20 % jusqu'à 700 000 euros et au taux de 31,25 % au-delà (article 990 I du CGI) Exonération du prélèvement sur le capital versé au(x) bénéficiaire(s) si les conditions suivantes sont respectées : versement de primes régulièrement échelonnées dans leur montant et leur périodicité pendant une durée d'au moins quinze ans.
	Décès après 70 ans			Abattement global dans la limite de 30 500 euros tous contrats confondus et pour l'ensemble des bénéficiaires (article 757 B du CGI). Au-delà, les sommes transmises sont soumises aux droits de succession.

Source : commission des finances d'après le code général des impôts (CGI).

d. La fiscalité comparative des principaux produits d'épargne individuels reflète les différents objectifs assignés aux contrats (PER, assurance vie, PEA).

La fiscalité sur les revenus applicable au PER peut être comparée à la fiscalité applicable à l'assurance vie et au PEA, tandis que la fiscalité applicable aux transmissions peut être comparée à la fiscalité de l'assurance vie, dont est partiellement inspiré le cadre juridique des PER assurantiels.

D'un point de vue comparatif, le principal constat concernant la fiscalité des revenus est le suivant : **l'assurance vie et le PEA proposent des avantages fiscaux exclusivement à la sortie, sans incitation fiscale à l'entrée, là où le PER propose une déduction sur option des versements.** La fiscalité du PEA et de l'assurance vie ne porte que sur les gains des versements, là où les versements effectués sur un PER et déduits sont imposés à la sortie en capital dans leur intégralité, en distinguant la part correspondant aux versements initiaux de la part correspondant aux gains. En outre, la fiscalité à la sortie d'un PEA ou d'une assurance vie intègre des bornes de durée de détention, placées respectivement à cinq et huit ans de détention, là où le PER n'admet pour borne que l'âge légal de départ à la retraite.

L'application du régime des rentes viagères à titre onéreux aux sorties en rente de l'assurance vie et du PEA, de même qu'aux sorties en rente d'un PER correspondant à des versements non déduits, présente une cohérence d'ensemble entre des versements n'ayant bénéficié d'aucun avantage à l'entrée.

**COMPARAISON DE L'IMPOSITION DES REVENUS ISSUS DES VERSEMENTS VOLONTAIRES
EFFECTUÉS SUR UN PER OU UN CONTRAT D'ASSURANCE VIE**

Entrée (phase de constitution des droits)				Versements volontaires du PER		Versements sur un contrat d'assurance vie souscrit après le 1 ^{er} janvier 1983 et pour les primes correspondant à des versements effectués après le 27 septembre 2017 ⁽¹⁾				
				Déductibles sous certaines limites	Option pour la non-déduction	Non déductibles (la fiscalité ne s'applique qu'aux gains)				
Sortie en capital (phase de restitution des droits)	Sortie à l'échéance ou sortie anticipée pour acquisition de la résidence principale	IR	Versements	Imposition au barème (sans abattement de 10 %)	Exonération	Avant 8 ans de détention du contrat	12,8 % (au titre du PFU)			
			Produits	Application du prélèvement forfaitaire unique (PFU)						
		PS	Versements	Exonération	Exonération (doctrine DSS)		17,2 % (au titre du PFU)			
			Produits	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et produits de placement						
	Autres cas de déblocages anticipés	IR	Versements	Exonération		Après 8 ans de détention du contrat	7,5 % si l'encours total est inférieur à 150 000 euros (taux effectif d'imposition de 24,7 %) puis 12,8 % (PFU) au prorata de l'encours supérieur à 150 000 euros (taux effectif d'imposition de 30 %). Application préalable de l'abattement annuel de 4 600 euros (ou de 9 200 euros pour un couple).			
			Produits							
		PS	Versements	Exonération	Exonération (bulletin officiel de la Sécurité sociale)		PS de 17,2 %			
			Produits	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et produits de placement						
			Sortie en rente (phase de restitution des droits)		IR			Régime des rentes viagères à titre gratuit (imposition au barème après abattement de 10 %)	Régime des rentes viagères à titre onéreux ⁽²⁾	Application du régime des RVTO (la part imposable de la rente dépend de l'âge de l'assuré au moment du déclenchement de la rente : 70 % pour les moins de 50 ans, 50 % entre 50 et 59 ans, 40 % entre 60 et 69 ans et 30 % au-delà).
								PS	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et produits de placement sur assiette RVTO	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sur assiette RVTO

Source : commission des finances d'après le code général des impôts.

COMPARAISON DE L'IMPOSITION DES REVENUS ISSUS DES VERSEMENTS VOLONTAIRES EFFECTUÉS SUR UN PER ET SUR UN PLAN D'ÉPARGNE EN ACTIONS

Entrée (phase de constitution des droits)				Versements volontaires du PER		Versements volontaires du PEA	
				Déductibles sous certaines limites	Option pour la non déduction	Non déductibles (la fiscalité ne s'applique qu'aux gains)	
Sortie en capital (phase de restitution des droits)	Sortie à l'échéance ou sortie anticipée pour acquisition de la résidence principale	IR	Versements	Imposition au barème (sans abattement de 10 %)	Exonération	Retrait ou rachat avant 5 ans	12,8 % (PFU) ou option d'imposition au barème progressif (exonération en cas de décès du titulaire ou d'affectation des sommes au financement de la création ou de la reprise d'une entreprise, sous conditions)
			Produits	Application du prélèvement forfaitaire unique (PFU)			
		PS	Versements	Exonération	Exonération (doctrine DSS)		17,20 % ou taux historiques (en fonction de la date de constatation du gain) ⁽³⁾
			Produits	Prélèvements sociaux sur les produits de placement			
	Autres cas de déblocages anticipés	IR	Versements	Exonération		Retrait ou rachat après 5 ans	Exonération (les revenus des titres non cotés sont exonérés chaque année dans la limite de 10 % du montant des placements, au-delà, le PFU s'applique)
			Produits				
PS		Versements	Exonération	Exonération (doctrine DSS)			

- (1) Pour simplifier la lecture comparative, le présent tableau se limite aux versements volontaires, seul type de versements possible sur un PER comme sur un contrat d'assurance vie individuel, et au cas de contrats qui seraient ouverts aujourd'hui. En effet, la fiscalité des produits issus de l'assurance vie dépend à la fois de la date d'ouverture du contrat et de la date des versements. Apparus dans l'entre-deux-guerres, les contrats d'assurance vie n'ont subi aucune fiscalité jusqu'à la loi de finances pour 1983 qui a posé le principe de l'imposition des produits issus de ces contrats, tout en maintenant une exonération complète des contrats souscrits antérieurement, y compris au titre des primes versées par la suite. La loi de finances pour 2020 a mis fin à l'exonération complète des produits des contrats d'assurance vie souscrits avant le 1^{er} janvier 1983, les produits perçus à compter du 1^{er} janvier 2020 et se rattachant à des primes versées depuis le 10 octobre 2019 étant désormais taxables. En outre, en instaurant le PFU, la loi de finances pour 2018 l'a appliqué pour les produits des primes versées depuis le 27 septembre 2017 avec possibilité d'option pour le barème progressif de l'IR. Une présentation complète de la fiscalité des gains de l'assurance vie est fournie à la page 93 du rapport d'information remis par MM. Mattei et Sansu sur la fiscalité du patrimoine : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/116b1678_rapport-information.pdf.
- (2) Conformément au 6. de l'article 158 du CGI, la fraction taxable est fixée à 70 %, 50 %, 40 % ou 30 % selon que le créancier est âgé respectivement de moins de 50 ans, de 50 à 59 ans, de 60 à 69 ans ou d'au moins 70 ans.
- (3) Certains PEA anciens sont soumis, selon leur maturité et la date de constatation des gains, à une application des prélèvements sociaux « par strates » aux taux en vigueur lors de la constatation du gain dits taux historiques. Pour un PEA ouvert en 2013, 2014, 2015, 2016 ou en 2017, soit d'une durée au 31 décembre 2017 de moins de cinq ans, deux modes de calcul des prélèvements sociaux sont applicables, selon la date de constatation du gain : prélèvements sociaux aux taux historiques pendant les cinq premières années du plan, soit 15,5 % pour la fraction du gain net constatée jusqu'au 31 décembre 2017 et 17,2 % à compter du 1^{er} janvier 2018, prélèvements sociaux en vigueur au jour du retrait sur la part de gains générés à partir du cinquième anniversaire du plan, soit 17,2 % actuellement. Pour les PEA les plus anciens, deux modes de calcul des prélèvements sociaux coexistent également, selon la date de constatation du gain : maintien des prélèvements sociaux aux taux historiques par strates selon la date de constatation du gain pour tous les gains réalisés jusqu'au 31 décembre 2017, pour tout gain net réalisé depuis le 1^{er} janvier 2018, application des prélèvements en vigueur au jour de la sortie, soit 17,2 % actuellement, sur l'intégralité du gain.

							17,20 % ou taux historiques (en fonction de la date de constatation du gain)
			Produits	Prélèvements sociaux sur les produits de placement			
Sortie en rente (phase de restitution des droits)		IR	Régime des rentes viagères à titre gratuit (imposition au barème sans abattement de 10 %)		Régime des rentes viagères à titre onéreux (RVTO) ⁽¹⁾	Moins de 5 ans de détention : 12,8 % (PFU) ou application du barème Plus de 5 ans de détention : exonération	
		PS	Prélèvements sociaux sur les produits de placement sur assiette RVTO		Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sur assiette RVTO	17,20 % ou taux historiques sur le montant des plus-values lors de la transformation du capital en rente puis sur la rente servie (assiette RVTO)	

Source : commission des finances d'après le code général des impôts.

Comparativement à l'assurance vie, la fiscalité du PER à la transmission est relativement moins favorable. Cela s'explique par la finalité principale du PER, qui est de permettre le versement d'un revenu complémentaire à la retraite et vise donc en priorité la vie de l'épargnant.

(1) Conformément au 6. de l'article 158 du CGI, la fraction taxable est fixée à 70 %, 50 %, 40 % ou 30 % selon que le crédientier est âgé respectivement de moins de 50 ans, de 50 à 59 ans, de 60 à 69 ans ou d'au moins 70 ans.

**TABLEAU COMPARATIF DE LA FISCALITÉ DE L'ASSURANCE VIE
ET DU PER À LA TRANSMISSION**

Fiscalité à la transmission		Assurance vie (contrats souscrits à partir du 20 novembre 1991 et pour les primes versées à partir du 13 octobre 1998) ⁽¹⁾		PER compte- titres		PER assurantiel	
		Primes versées avant les 70 ans de l'assuré	Primes versées après les 70 ans de l'assuré	Décès avant 70 ans	Décès après 70 ans	Décès avant 70 ans	Décès après 70 ans
Phase d'épargne	Conjoint, partenaire Pacs, frères et sœurs vivant ensemble	Prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 euros puis 31,25 %, après application de l'abattement de 152 500 euros (et éventuellement de l'abattement proportionnel de 20 % pour les contrats « vie génération ») (article 990 I du CGI)	Droits de succession sur la fraction des primes excédant 30 500 euros (article 757 B du CGI)	Exonérations (article 796-0 bis du CGI et article 796-0 ter du CGI) et abattement selon le degré de parenté (articles 779 et 788 du CGI)		Exonération (article 796-0 bis du CGI et article 796-0 ter du CGI)	
	Parents en ligne directe					Prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 euros puis 31,25 %, après application de l'abattement de 152 500 euros (article 990 I du CGI) (2)	Droits de succession après abattement global de 30 500 euros (article 757 B du CGI)
	Autres bénéficiaires			Soumis aux droits de succession (en fonction des barèmes prévus à l'article 777 du CGI)			
Phase de rente	Conjoint, partenaire Pacs, frères et sœurs vivant ensemble			Exonérations (article 796-0 bis du CGI et l'article 796-0 ter du CGI) et abattement selon le degré de parenté (articles 779 et 788 du CGI)		Exonération (article 796-0 bis du CGI et l'article 796-0 ter du CGI)	
	Parents en ligne directe					Exonération si choix de la réversion de la rente avant le décès de l'assuré	
	Autres bénéficiaires			Soumis aux droits de succession (en fonction des barèmes prévus à l'article 777 du CGI)		Prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 euros puis 31,25 %, après application de l'abattement de 152 500 euros (article 990 I du CGI) ⁽³⁾	Droits de succession après abattement global de 30 500 euros (article 757 B du CGI)

(1) Cette borne permet de cibler la comparaison sur les contrats d'assurance vie et PER ouverts aujourd'hui. Pour rappel, les contrats d'assurance vie ouverts avant le 20 novembre 1991 permettent de bénéficier de l'abattement de 152 500 euros sur les successions quel que soit l'âge de l'assuré au moment du versement, et les versements réalisés avant le 13 octobre 1998 et effectués avant les 70 ans du souscripteur sont entièrement exonérés de droits de succession.

(2) Exonération du prélèvement sur le capital versé au(x) bénéficiaire(s) si les conditions suivantes sont respectées : versement de primes régulièrement échelonnées dans leur montant et leur périodicité pendant une durée d'au moins quinze ans.

(3) Exonération du prélèvement sur le capital versé au(x) bénéficiaire(s) si les conditions suivantes sont respectées : versement de primes régulièrement échelonnées dans leur montant et leur périodicité pendant une durée d'au moins quinze ans.

2. Pour les entreprises, le cadre socio-fiscal du plan d'épargne retraite est comparable à celui de l'épargne salariale

Le traitement socio-fiscal du PER doit aussi être analysé du point de vue de l'employeur, dont les versements peuvent abonder les compartiments n° 2 (épargne salariale) et n° 3 (versements obligatoires) des PER collectifs et obligatoires. Ces versements font l'objet d'un traitement socio-fiscal favorable, qui varie notamment selon le support et la nature des versements et selon la taille de l'entreprise.

De façon générale, les régimes socio-fiscaux des PER et de l'épargne salariale sont proches, dans le but de favoriser une complémentarité entre ces différents produits.

● **Au plan fiscal**, les sommes versées par l'employeur sur un PER (abondement, abondement unilatéral, versements obligatoires) sont déductibles de son résultat et donc de l'assiette retenue pour le prélèvement de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu ⁽¹⁾, tout comme les sommes versées au titre de la participation et de l'intéressement et les sommes versées sur un plan d'épargne entreprise (PEE).

En outre, les sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement ou de l'abondement ne sont pas retenues dans la détermination de l'assiette de la taxe d'apprentissage ⁽²⁾, de la contribution à la formation professionnelle ⁽³⁾ et de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ⁽⁴⁾. Elles sont en revanche intégrées à l'assiette de la taxe sur les salaires ⁽⁵⁾.

● **Au plan social**, l'ordonnance du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite a étendu aux PERECO et PEROB le régime social des produits d'épargne retraite préexistants.

Ainsi, les sommes versées par l'employeur sur un PERECO sont exclues de l'assiette des cotisations sociales. L'exonération ne fait pas l'objet d'un plafonnement, mais les versements de l'employeur sont plafonnés, conformément aux règles encadrant le recours à l'abondement et à l'abondement unilatéral de l'employeur, qui alimentent le compartiment n° 2 des PER ⁽⁶⁾.

De même, les sommes versées sur un PEROB sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale lorsqu'elles respectent une série de conditions fixées

(1) Pour l'exploitant individuel, l'associé d'une société de personnes ou assimilée n'ayant pas opté pour leur assujettissement à l'IS, le conjoint collaborateur ou associé, l'intéressement est déductible de l'impôt si le bénéficiaire affecte l'intéressement sur le plan d'épargne salariale et dans la limite prévue par l'article L. 3315-3 du code du travail.

(2) Conformément à l'article L. 6241-1-1 du code du travail.

(3) Conformément aux articles L. 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail.

(4) Conformément à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation.

(5) Sauf taxe sur les salaires pour les entreprises assujetties (voir l'article 231 du code général des impôts).

(6) Pour rappel, le taux d'abondement ne peut excéder trois fois le montant des versements du salarié au profit de son épargne salariale et est limité par un plafond fixé à 16 % du PASS pour les PER, tandis que le montant de l'abondement unilatéral peut être modulé chaque année de 0 à 2 % du PASS.

par le code de la sécurité sociale et portant sur les organismes débiteurs des prestations et les modalités de mise en place du régime ⁽¹⁾. L'exonération en elle-même ne fait pas l'objet d'un plafonnement, mais les versements sont plafonnés dans la limite la plus élevée des deux valeurs suivantes :

- 5 % du montant du PASS ;
- ou 5 % de la rémunération retenue dans la limite de 5 PASS.

De même, les exonérations de cotisations sociales prévues sur les précédents dispositifs d'épargne retraite d'entreprise pour les sommes issues de l'intéressement et de la participation ont été maintenues ⁽²⁾. Les droits constitués par un salarié sur son compte épargne temps (CET) et venant alimenter son PERECO ou son PEROB sont exonérés de cotisations sociales dans la limite de dix jours par an ⁽³⁾. Lorsque ces droits sont issus d'un abondement de l'employeur, ils bénéficient du régime social applicable à l'abondement de l'employeur ou aux versements obligatoires de l'employeur, selon leur affectation ⁽⁴⁾. En l'absence de CET, les jours de repos non pris par le salarié et affecté dans un PEROB sont également exonérés de cotisations sociales ⁽⁵⁾.

En outre, des dispositions spécifiques au PER sont prévues en matière de **forfait social**. Défini à l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale (CSS), le forfait social est une contribution à la charge de l'employeur, versée à l'Urssaf et prélevée sur les rémunérations et primes non soumises aux cotisations et contributions sociales mais imposées à la CSG ⁽⁶⁾. Le taux du forfait social, défini à l'article L. 137-16 du CSS et ayant fait l'objet de nombreuses modifications ces dernières années ⁽⁷⁾, s'élève à 20 %. Toutefois, des taux de 8, 10 ou 16 % peuvent s'appliquer sur certains revenus et selon la taille de l'entreprise.

Ainsi, les versements de l'employeur sur un PERECO ou un PEROB exonérés de cotisations de sécurité sociale sont en principe soumis au taux de droit commun de 20 %, néanmoins, l'article 71 de la loi PACTE a prévu l'application

(1) Cette exonération s'applique lorsque le PER est obligatoire et collectif, ce qui peut être le cas d'un PERECO lorsque le règlement de l'entreprise le prévoit. En outre, des conditions sont également prévues concernant la limitation des cas de rachat prévus par le plan et l'existence d'une faculté de transfert vers d'autres contrats. Ces conditions sont prévues par les articles L. 242-1 et D. 242-1 du code de la sécurité sociale et par l'article L. 224-8 du code monétaire et financier.

(2) Dans le cas de l'intéressement ou du supplément d'intéressement, les versements sont exonérés de cotisations sociales quelle que soit leur affectation (article L. 3312-4 du code du travail).

(3) Voir l'article L. 242-4-3 du code de la sécurité sociale et l'article L. 3152-4 du code du travail.

(4) Voir l'article L. 3152-4 du code du travail.

(5) Voir l'article L. 242-4-3 du code de la sécurité sociale et l'article L. 3334-8 du code du travail.

(6) Il existe une série d'exceptions à cette règle générale. Certaines rémunérations et primes sont soumises au forfait social alors qu'elles ne remplissent pas ces deux conditions, tandis que d'autres en sont exclues indépendamment de leur assujettissement à CSG ou aux cotisations.

(7) L'historique des modifications dont le forfait social a fait l'objet depuis sa création en 2009 a notamment été dressé dans le rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des outils fiscaux et sociaux de partage de la valeur dans l'entreprise (M. Louis Margueritte et Mme Eva Sas), qui peut être consulté [en ligne](#).

d'un taux réduit de 16 % sous conditions ⁽¹⁾. Ainsi, ce taux réduit est applicable lorsque le PER d'entreprise prévoit que l'allocation de l'épargne permettant une réduction progressive des risques pour le titulaire est affectée à l'acquisition de fonds comportant au moins 10 % de titres susceptibles d'être employés dans un PEA destiné au financement des PME ou ETI. Cela concerne les sommes versées sur un PER et issues de l'intéressement ou la participation, l'abondement éventuel de l'employeur, les droits issus d'un CET ou sommes correspondant à des jours de repos non pris, ainsi que les versements obligatoires de l'employeur.

En outre, l'exonération de forfait social prévue pour les entreprises de moins de 50 salariés sur les sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement ⁽²⁾ ou de l'abondement s'applique lorsque ces sommes sont versées sur un PER, dont elles peuvent abonder le compartiment n° 2.

L'APPLICATION DU FORFAIT SOCIAL AUX VERSEMENTS VOLONTAIRES DES EMPLOYEURS

Forfait social au 1 ^{er} janvier 2024		Entreprise de moins de 50 salariés	Entreprise de 50 à 250 salariés	Entreprise de 250 salariés et plus
Participation	Règlement	Exonération ⁽³⁾	20 %	
	Investissement		16 ou 20 %	
Intéressement	Règlement	Exonération ⁽⁴⁾	Exonération	20 %
	Investissement ⁽⁵⁾			16 ou 20 %
Abondement	Sur un fonds actionnariat salarié ⁽⁶⁾	Exonération	10 % ⁽⁷⁾	
	Autres investissements		16 ou 20 %	
Le seuil d'assujettissement au forfait social pour les entreprises appartenant à une UES s'apprécie au niveau de l'effectif de l'UES, sauf pour l'intéressement pour lequel le seuil d'assujettissement à retenir est l'effectif de l'entreprise.				

Source : Natixis.

(1) Défini à l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale, le forfait social au taux minoré de 16 % continue à bénéficier aux anciens PERCO à compter du 1^{er} octobre 2022, dès lors que le pourcentage de titres PEA-PME dans l'allocation est au moins égal à 10 %.

(2) Dans le cas des primes d'intéressement, l'exonération de forfait social est également appliquée aux entreprises employant au moins 50 et moins de 250 salariés.

(3) Sauf pour les entreprises appartenant à une Unité Économique et Sociale (UES) de plus de 50 salariés.

(4) Par tolérance, toutes les entreprises de moins de 250 salariés parties prenantes ou non d'une UES de plus de 250 salariés bénéficient de la suppression du forfait social.

(5) Un employeur peut choisir de verser un abondement à ses salariés sur l'investissement de leur prime d'intéressement ou de participation, dès lors que celui-ci est prévu au règlement du plan d'épargne salariale.

(6) Investissement en actions ou parts de fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) relevant de l'article L. 214-165 du CMF du salarié. FCPE investi en actions ou certificats d'investissement émis par l'entreprise ou par une entreprise incluse dans le même périmètre de consolidation.

(7) Depuis 2021, le forfait social au taux de 10 % est applicable au versement unilatéral de l'employeur destiné à l'acquisition de titres de l'entreprise ou d'une entreprise liée, lorsqu'il respecte les conditions suivantes : le versement unilatéral de l'employeur bénéficie à l'ensemble des adhérents au plan et le montant annuel

**LE CADRE SOCIO-FISCAL DES VERSEMENTS DE L'EMPLOYEUR
SUR UN PLAN D'ÉPARGNE SALARIALE OU RETRAITE**

Type de versement	Régime social	Régime fiscal
Participation Intéressement Abondement	Exonération des cotisations sociales Application du forfait social CSG/CRDS à charge des bénéficiaires	Exonération de taxes (apprentissage) et participations (formation continue, construction) Application de la taxe sur les salaires le cas échéant Dédution des bases retenues pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu
Versements obligatoires (PEROB)	Exonération des cotisations sociales de la part patronale dans la limite de 5 % de la rémunération annuelle brute plafonnée à 5 PASS Application du forfait social sur la partie exonérée de cotisation sociale (20 % réduit à 16 % sous conditions) CSG/CRDS à charge des bénéficiaires	Dédution des bases imposables de l'impôt sur les sociétés de la part patronale des versements obligatoires Exonération d'IR pour le bénéficiaire dans la limite de 8 % de la rémunération annuelle brute plafonnée à 8 PASS (part patronale non imposable, la part salariale est déductible du salaire)

Source : Natixis.

total de ce versement n'excède pas 2 % du PASS. Ce versement unilatéral est pris en compte pour apprécier le plafond d'abondement global (versement unilatéral et abondement complétant le versement du salarié) de 8 % du PASS majoré de 80 %.

Le régime socio-fiscal des contrats « article 39 »

Les contrats de retraite « article 39 » sont des contrats à prestations définies qui permettent à un employeur de mettre en place au sein d'une entreprise un supplément de retraite à destination des salariés, servi sous forme de rente viagère, en général à un public de cadres supérieurs et dans un objectif d'attractivité de l'entreprise. Ils sont financés uniquement par l'employeur et font l'objet d'un régime socio-fiscal spécifique. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 3 juillet 2019, les régimes de retraite à prestations définies sont nécessairement des contrats à droits acquis, par opposition aux contrats à droits aléatoires qu'il n'est plus possible d'ouvrir. Le présent encadré précise le régime socio-fiscal des contrats à droits acquis.

Ainsi, l'employeur peut déduire les versements abondant le contrat de son résultat imposable et les versements sont exonérés de cotisations sociales, de la CSG, de la CRDS et du forfait social. En revanche, l'entreprise est redevable d'une contribution sociale employeur dont le taux est de 29,7 %.

Pour bénéficier de ce régime, plusieurs conditions doivent être respectées ⁽¹⁾ :

- l'ensemble des salariés de l'entreprise doit bénéficier d'un plan d'épargne retraite d'entreprise ;
- les prestations correspondantes doivent être fournies sous forme de rente viagère ;
- les droits acquis annuellement ne peuvent excéder 3 % du salaire annuel du bénéficiaire et la somme des taux appliqués au cours de la carrière du bénéficiaire ne peut excéder trente points. Ils sont revalorisés annuellement sur la base d'un coefficient au maximum égal à l'évolution du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) ;
- lorsque le bénéficiaire du régime est un mandataire social affilié de droit au régime général de la sécurité sociale ou un salarié percevant une rémunération supérieure à huit fois le PASS, l'acquisition des droits à retraite supplémentaire doit être subordonnée au respect de conditions liées à ses performances professionnelles ;
- l'entreprise doit notifier annuellement à l'administration l'identité de ses salariés ou mandataires sociaux bénéficiaires du régime ainsi que le montant des droits supplémentaires acquis par chacun d'eux.

En outre, la gestion du contrat doit être externalisée auprès d'un organisme habilité (société d'assurance, mutuelle, institut de prévoyance). Cette externalisation est obligatoire pour les contrats mis en place à partir du 1^{er} janvier 2010.

Le salarié titulaire du contrat bénéficie également d'un traitement socio-fiscal favorable. Les versements ne sont pas considérés comme un élément de rémunération et par conséquent non soumis à l'IR. Ils ne sont pas non plus soumis à la CSG ni à la CRDS. Les rentes servies sont imposées à l'IR dans la catégorie des pensions de retraite, après abattement de 10 %. Elles sont également soumises aux prélèvements sociaux (contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, CSG, contribution au remboursement de la dette sociale, cotisation maladie) et à la contribution supplémentaire sur les rentes, dont le taux s'élève à 7 ou 14 % selon le montant de la rente ⁽²⁾.

(1) Ces conditions sont prévues par l'article L 137-11-2 du code de la sécurité sociale.

(2) Pour 2024, le taux de 7 % s'applique à la fraction de la rente comprise entre 638 et 1 276 euros pour les retraites liquidées avant le 1^{er} janvier 2011 et à la fraction comprise entre 511 et 765 euros pour les retraites liquidées postérieurement. La fraction comprise en deçà de ce montant est exonérée et la fraction le dépassant se voit appliquer le taux de 14 %.

II. LA FISCALITÉ CONSTITUE L'UN DES LEVIERS UTILISABLES POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉPARGNE RETRAITE ET EN ÉLARGIR LES PUBLICS

A. RÉAFFIRMER LA VOCATION PRINCIPALE DE L'ÉPARGNE RETRAITE, TOUT EN MISANT EN PRIORITÉ SUR LES PRODUITS D'ENTREPRISE POUR EN FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

1. La vocation prioritaire du PER à la préparation de la retraite gagnerait à être réaffirmée

Le cadre socio-fiscal favorable du PER est justifié par le motif d'intérêt général attaché au financement de la retraite. Il ressort des travaux des rapporteurs que **les risques liés à la banalisation du PER comme simple produit d'épargne voire à son détournement comme outil d'optimisation de la fiscalité successorale pourraient être mieux maîtrisés.**

À cette fin, les rapporteurs préconisent d'encadrer plus efficacement la transmission et la liquidation du PER **(a)**. S'ils accordent sur la nécessaire revalorisation de la sortie en rente en vue d'une meilleure couverture du risque de longévité, les rapporteurs divergent quant à l'opportunité de faciliter le recours aux cas de déblocage anticipé **(b)**.

a. Prévenir les risques de détournement du PER en tant qu'outil d'optimisation de la fiscalité successorale

La déduction des versements à l'entrée ne saurait être réduite à un sursis d'imposition neutre sur le plan fiscal dès lors que la transmission du PER intervient à l'issue du décès de son titulaire et en phase d'accumulation **(i)**.

L'utilisation du PER comme instrument d'optimisation de la fiscalité successorale, bien identifiée par l'administration, les professionnels et les contribuables, pourrait être mieux encadrée. Les rapporteurs, s'ils ne s'accordent pas sur l'opportunité de soumettre à l'IR les sommes issues de versements déduits à l'entrée et transmises dans le cadre d'une succession **(ii)**, recommandent d'instaurer une double borne d'âge pour prévenir la souscription et la liquidation tardive d'un PER **(iii)**. Cette dernière mesure nécessite, en parallèle, le renforcement des dispositifs de lutte contre la déshérence des contrats d'épargne retraite **(iv)**.

i. Un risque caractérisé d'optimisation de la fiscalité successorale dans le cadre d'une niche « transmission »

Si l'ampleur de l'avantage fiscal à l'entrée peut être discutée, celui-ci est au moins indiscutable – mais malaisé à mesurer – dès lors que le titulaire d'un PER alimenté par des versements ayant fait l'objet de la déduction décède avant la liquidation de son contrat.

Dans ce cas de figure, **les sommes accumulées sur un PER et transmises aux ayants droit sont imposées au titre des successions selon les règles présentées dans la première partie du présent rapport, mais sans jamais être imposées au titre du revenu.** Le décès de l'assuré-souscripteur avant la liquidation de son PER fait ainsi obstacle au rattrapage fiscal censé intervenir à la sortie pour neutraliser la déduction à l'entrée. Cette faille apparente avait déjà été identifiée par MM. Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu dans leur rapport d'information sur la fiscalité du patrimoine ⁽¹⁾, dont les rapporteurs se permettent de reproduire l'analyse dans l'encadré ci-dessous.

Les rapporteurs insistent sur le fait qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe une limite d'âge pour alimenter, liquider ou même souscrire un PER. Une personne ayant d'ores et déjà liquidé ses droits à retraite peut tout à fait adhérer à un PER et réaliser des versements sur celui-ci, ce comportement d'épargne pouvant témoigner d'une stratégie d'optimisation fiscale davantage que d'une volonté – tardive – de préparer sa retraite.

**Le risque d'optimisation fiscale lors de la transmission du PER, vu par
MM. Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu (septembre 2023)**

« La mission a relevé que la possibilité offerte à l'épargnant, pendant la phase de constitution de son PER, de déduire de son revenu imposable les versements volontaires sur le plan expose, dans les cas où le plan n'est pas liquidé à la retraite, à un risque d'optimisation fiscale sur les transmissions après décès.

Alors que le mécanisme de déduction des versements initiaux est conçu comme un sursis à imposition, l'assujettissement à l'IR étant différé à la liquidation du plan, ce « rattrapage fiscal » peut en effet être mis en échec si le contribuable fait le choix de ne pas liquider le plan mais de le conserver, à la retraite, dans le but de le transmettre à ses héritiers.

L'avantage fiscal procuré au souscripteur lors de la constitution du plan n'est, dès lors, jamais récupéré et peut être assimilé, dans ce cas, à une subvention à la transmission d'un capital.

Il semble manifeste qu'en bénéficieraient principalement les contribuables les plus aisés, fortement imposés à l'IR et disposant de revenus et de patrimoines qui peuvent les dispenser de liquider leur PER à la retraite. »

Source : rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine, 27 septembre 2023 (Assemblée nationale, XVI^e législature), p. 153.

Si le risque d'optimisation fiscale aux fins de planification successorale n'est pas écarté par les interlocuteurs interrogés, les arguments suivants ont régulièrement été avancés afin d'en nuancer la portée.

En premier lieu, le phénomène serait marginal, « voire théorique » selon France Assureurs, et ne répondrait en tout état de cause pas à une stratégie

(1) Rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine, 27 septembre 2023 (Assemblée nationale, XVI^e législature).

délibérée d'optimisation fiscale ⁽¹⁾. Les administrations et les acteurs du marché de l'épargne retraite interrogés par les rapporteurs n'ont pas été en mesure d'indiquer si un ressaut des souscriptions de PER était constaté parmi les personnes déjà retraitées. Les données de la DREES indiquent simplement que la classe d'âge des personnes de 60 ans ou plus représentent 9 % des nouveaux adhérents à un produit d'épargne retraite, dont 11 % des nouveaux adhérents à un PER individuel. Ces données témoignent de la forte attractivité du PER à l'approche de l'âge d'ouverture des droits à retraite, sans toutefois permettre d'identifier une éventuelle « sursouscription » de PER par les personnes ayant liquidé leur retraite.

En deuxième lieu, il convient de discerner la situation dans laquelle le titulaire d'un PER décède avant l'âge de la retraite, alors qu'il n'est pas encore autorisé à liquider son contrat, et la situation dans laquelle l'épargnant décède sans avoir mis fin à un plan susceptible d'être liquidé. Le premier cas est manifestement du ressort de l'**accident de la vie**, « *personne ne connaissant sa date de décès* » comme le rappelle opportunément France Assureurs. L'absence de liquidation est, dans ce cas de figure, nécessairement involontaire.

Enfin, le régime d'imposition au titre des successions limite fortement l'intérêt fiscal de la **transmission des sommes acquises sur un PER assurantiel dont le titulaire décède en phase d'épargne après l'âge de 70 ans**. Celles-ci donnent lieu à un abattement de 30 500 euros ⁽²⁾, au-delà duquel il est fait application des droits de mutation par décès dans des conditions de droit commun suivant le lien de parenté existant entre le bénéficiaire à titre gratuit et le défunt ⁽³⁾. Le PER compte-titre ne bénéficie quant à lui d'aucune règle dérogatoire en matière de transmission, les sommes acquises sur le contrat étant intégrées à l'actif successoral quel que soit l'âge du titulaire au moment de son décès.

- ii. La solution, non partagée par les rapporteurs, de la taxation, lors de la transmission, des sommes issues de versements ayant fait l'objet d'une déduction

Le régime fiscal du PER à la sortie n'exclut pas une éventuelle niche « transmission » par laquelle les versements volontaires ayant fait l'objet d'une déduction échappent à toute imposition au titre de l'IR. La direction générale du Trésor a confirmé aux rapporteurs que cette situation était constitutive « *d'une perte nette dans le recouvrement de l'impôt sur le revenu, qui n'est pas compensée* » par les droits de successions acquittés par les héritiers ou les bénéficiaires désignés. Dès lors, « *dans ces cas précis, le report [lié à la déduction à l'entrée] n'apparaît pas comme neutre fiscalement dans le temps* ».

(1) Les sources disponibles en ligne recommandant le recours à un PER aux fins de transmission sont, en pratique, abondantes. Voir en ce sens un [article](#) publié sur le site du magazine Capital, présentant les avantages associés à la conservation et à l'ouverture d'un PER après l'âge de la retraite.

(2) Il de l'article 757 B du code général des impôts.

(3) Article 777 du code général des impôts.

• **Dans ces conditions, le rapporteur M. Charles de Courson estime qu'il est nécessaire de légiférer afin de corriger le point de fuite créé par la déduction à l'entrée.** À cet effet, un projet d'amendement est annexé au présent rapport (annexe n° 2).

Il s'agit autant de limiter le coût budgétaire qu'elle représente pour les finances publiques que de prévenir une remise en cause plus structurelle du régime fiscal aujourd'hui favorable de l'épargne retraite. L'argument selon lequel l'ouverture tardive d'un PER ne présente qu'un intérêt financier limité pour l'épargnant, en ce qu'elle « *serait sanctionnée par le marché en raison d'une très faible perspective de rendement* » selon la direction de la sécurité sociale, semble insuffisant. L'État ne saurait s'appuyer sur les seules forces du marché pour remédier aux insuffisances de sa politique fiscale.

À cet égard, le rapporteur M. Charles de Courson a pris connaissance avec intérêt d'un article additionnel adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023⁽¹⁾. Le dispositif proposé, rejeté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale qui a considéré son dispositif inopérant, visait à soumettre les sommes acquises sur un PER et transmises au profit des héritiers ou des bénéficiaires désignés au moment du décès de son titulaire à l'IR dans les conditions de droit commun. L'exposé sommaire de l'amendement portant article additionnel fait état des estimations de l'économiste M. Antoine Lévy, enseignant à l'université de Californie à Berkeley, selon lesquelles le coût budgétaire de la niche « transmission » du PER serait compris entre 3 et 4 milliards d'euros. Le rapporteur n'a pas été en mesure de confirmer cette appréciation, France Assureurs indiquant que le chiffrage proposé est « *très excessif* » voire « *un peu irréaliste au regard du nombre de titulaires d'un PER individuel* », qui s'élevait à 3,9 millions de personnes au 31 mars 2024⁽²⁾. La direction de la législation fiscale se borne à préciser, dans ses réponses écrites, que le dispositif proposé par le Sénat est « *non chiffrable* » au regard des données fiscales disponibles.

Le rapporteur M. Charles de Courson partage le double objectif de maîtrise des finances publiques et d'équité fiscale attaché au dispositif proposé par le Sénat, tout en considérant que la rédaction de l'article additionnel adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 gagnerait à être précisée.

Il préconise ainsi de neutraliser la niche « transmission » en soumettant à l'IR, dans les conditions de droit commun, les sommes et valeurs acquises sur un PER dès lors que celles-ci sont transmises aux héritiers et bénéficiaires désignés en raison du décès du titulaire. La mesure serait assortie de garanties susceptibles d'assurer son caractère strictement nécessaire et proportionné :

(1) Article 3 octodécies C, résultant de l'adoption de l'amendement [n° I-27 rect.](#) de M. Bernard Delcros et les membres du groupe Union Centriste. Un amendement identique ([n° I-766](#)) a été déposé par MM. Bernard Delcros, Michel Canévet, Vincent Delahaye et les membres du groupe Union Centriste lors de l'examen par le Sénat du projet de loi de finances pour 2024, avant d'être retiré par ses auteurs.

(2) Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Déploiement du Plan épargne retraite (PER) : plus de 10,4 millions de titulaires et 108,8 milliards d'euros d'encours au premier trimestre 2024, communiqué de presse n° 1960, 26 juillet 2024.

– les sommes transmises seraient soumises à l’IR pour leur fraction correspondant aux versements ayant fait l’objet d’une déduction à l’entrée ;

– l’IR assis sur lesdites sommes serait admis en déduction de l’actif successoral soumis aux droits de succession afin d’éviter un phénomène de double imposition.

Une protection supplémentaire pourrait être accordée aux héritiers et bénéficiaires désignés, en distinguant l’absence de liquidation involontaire d’un PER et les situations susceptibles de révéler une stratégie d’optimisation de la fiscalité successorale. À cette fin, les sommes transmises seraient soumises à l’IR uniquement si le titulaire du PER décédait sans avoir mis fin à un plan susceptible d’être liquidé, c’est-à-dire à compter de sa date de départ à la retraite ou de l’âge légal d’ouverture des droits défini à l’article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale.

En tout état de cause, les ayants droit conservent la possibilité de bénéficier, sur option, du **système particulier d’imposition des revenus exceptionnels** prévu à l’article 163-0 A du code général des impôts. Celui-ci permet d’atténuer la progressivité de l’IR, alors que la perception de revenus exceptionnels par leur nature et par leur montant peut conduire le contribuable à être imposé dans des tranches du barème dont le taux est supérieur à celui habituellement supporté.

● À l’inverse, la **rapporteuse Mme Félicie Gérard considère que la mise en place d’une double borne d’âge, présentée *infra*, est suffisante pour prévenir l’utilisation du PER aux fins d’optimisation de la fiscalité successorale.**

iii. L’encadrement des modalités de souscription et de liquidation d’un PER *via* une double borne d’âge

La **mise en place d’une double borne d’âge** consistant, d’une part, à rendre impossible la souscription d’un PER à partir de 67 ans et, d’autre part, à prévoir le dénouement automatique du PER à l’âge de 70 ans, est préconisée par les rapporteurs. Interrogée par les rapporteurs, la direction générale du Trésor a indiqué que « *le fait d’introduire un âge limite de liquidation (par exemple à 72 ans), notamment pour limiter des stratégies d’optimisation consistant en un passage entre deux régimes fiscaux différents (de l’IR aux DMGT), [faisait] aujourd’hui l’objet de réflexions* », sans toutefois en préciser le contenu, ni le calendrier.

Cette mesure contribuerait à réorienter l’épargne retraite vers l’objectif prioritaire de financement de la retraite, les motifs conduisant un épargnant à ouvrir tardivement un PER, au-delà de l’âge de la retraite, étant d’autant plus douteux que la niche « transmission » peut être utilisée aux fins de planification successorale. Par ailleurs, l’établissement d’une limite d’âge favoriserait la circulation du capital dans l’économie en régulant la durée de détention de l’épargne. Au surplus, un tel dispositif ne serait pas inédit au regard des initiatives étrangères visant à réorienter l’épargne retraite vers sa vocation première, le financement d’un complément de revenu à la retraite.

Les incitations au dénouement des produits d'épargne retraite dans les pays de l'OCDE

Au Royaume-Uni, un fonds de pension professionnel dénommé NEST (*National Employment Savings Trust*) a été mis en place par le *Pensions Act* de 2008. Il comporte un mode de sortie par défaut, en vertu duquel les droits acquis par les adhérents sont restitués via des retraits programmés puis une rente viagère à partir de 85 ans. Les adhérents peuvent toutefois décider d'effectuer une sortie en capital avant cette date.

Certains pays, tels que l'Australie, l'Irlande et les États-Unis ont défini des taux minimums de restitution des droits acquis qui augmentent avec l'âge de l'adhérent. Ce dernier doit s'acquitter d'une pénalité s'il ne retire pas les sommes logées sur son produit d'épargne retraite conformément à un calendrier prédéterminé. Aux États-Unis, les principaux contrats individuels d'épargne retraite, dits *Traditional Individual Retirement Arrangements* (IRAs), sont soumis à une règle de distribution annuelle (*required minimum distribution*) à partir de 73 ans. Une pénalité fiscale correspondant à 50 % du montant des sommes non retirées est appliquée en cas de manquement à la règle de distribution annuelle ⁽¹⁾.

Source : *commission des finances*.

● La double borne d'âge envisagée par les rapporteurs pourrait prendre la forme du dispositif suivant, dont la mise en œuvre relèverait de la responsabilité des teneurs de compte :

– à partir de l'âge de 67 ans ⁽²⁾, l'épargnant ne pourrait plus souscrire de nouveau PER ;

– à l'âge de 70 ans ⁽³⁾, le titulaire d'un PER n'ayant pas liquidé son contrat verrait celui-ci dénoué automatiquement. La liquidation des droits en rente viagère serait prévue par défaut, l'intéressé pouvant choisir l'option de la sortie en capital jusqu'à atteindre 70 ans. Le recours sur option à la sortie en capital orienterait utilement les assurés vers la sortie en rente, conformément à l'objectif d'une meilleure couverture du risque de longévité poursuivi par les rapporteurs.

Il ressort du commentaire administratif des dispositions fiscales applicables au PERP, reproduit dans l'encadré ci-dessous, que le principe d'une limite d'âge en matière d'épargne retraite a pu avoir les faveurs de l'administration fiscale. Les rapporteurs souscrivent ainsi à la position, exprimée dans le Bofip, selon laquelle la liquidation des droits acquis sur un produit d'épargne retraite doit en principe intervenir, si ce n'est pas à l'âge minimum ou à l'âge de liquidation de la retraite, au moins « à une date qui en est proche ». Les conséquences du dépassement de la

(1) Section 107 du SECURE 2.0 Act du 29 décembre 2022.

(2) La borne d'âge proposée correspond à l'âge d'annulation de la décote à partir duquel les assurés nés à compter de 1955 peuvent liquider leur pension au taux plein, prévu au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

(3) La borne d'âge proposée est cohérente avec le cadre avantageux dont bénéficient la transmission de l'assurance vie pour les primes versées avant l'âge de 70 ans et la transmission du PER assurantiel en cas de décès du titulaire avant l'âge de 70 ans. En application du dernier alinéa de l'article L. 1237-5 du code du travail, il s'agit également de l'âge à partir duquel l'employeur peut mettre un salarié à la retraite d'office.

« règle pratique » mentionnée dans le Bofip ne sont toutefois pas précisées. À titre d'hypothèse, le cabinet CSM Francis Lefebvre suggère dans ses réponses écrites qu'un écart à l'âge limite pourrait en théorie conduire à la suspension de la déductibilité des versements sur le PERP ou au dénouement automatique du plan.

La « règle pratique » de la limite d'âge pour liquider un PERP

« Le PERP a pour objet la constitution d'un revenu, servi, en principe, sous forme de rente viagère, complémentaire aux prestations des régimes obligatoires de retraite par répartition. Par suite, **cette rente devrait en principe être liquidée, si ce n'est à la date de liquidation par l'adhérent de ses droits à pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou, à défaut, à l'âge légal de la retraite, à une date qui en est proche.**

À titre de règle pratique, il est admis que le versement de la rente viagère au dénouement du PERP et, par conséquent, la cessation du versement des cotisations ou primes déductibles, soient reportés au plus tard jusqu'à l'âge correspondant à l'espérance de vie de l'adhérent déterminée par les tables de génération prévues à l'article A. 335-1 du code des assurances, diminuée de quinze ans. La date limite du dénouement s'apprécie à la date de conclusion du contrat d'adhésion au PERP ou de tout avenant à ce contrat.

Exemple : Un homme âgé de 52 ans qui adhère à un PERP en N, dont l'espérance de vie s'établit alors à l'âge de 88 ans, devra liquider son plan au plus tard à la date de son 73ème anniversaire en l'absence d'avenant au contrat. »

Source : Bofip (BOI-IR-BASE-20-50-10 n° 20), 2 avril 2014.

● Les auditions menées par les rapporteurs ont permis d'identifier des **points de vigilance** en cas de mise en place d'une borne d'âge.

Plusieurs interlocuteurs interrogés redoutent que cette mesure ne rigidifie l'exécution du PER et nuise à son attractivité. France Assureurs estime, par exemple, qu'il est préférable de « *laisser à l'assuré la liberté de choix* » conformément à l'objectif de la loi PACTE. La proposition de double borne d'âge ne prétend pas s'adapter à tous les parcours professionnels et à tous les profils de retraités. En revanche, elle fixe des **règles cohérentes et intelligibles incitant les actifs à anticiper la préparation de leur retraite**, les échéances de 67 ans et de 70 ans apparaissant comme suffisamment lointaines pour leur permettre d'adapter leur comportement d'épargne en conséquence. Par ailleurs, il s'agit de jalons conformes aux usages identifiés par certains gestionnaires de PER ⁽¹⁾, sans qu'il soit possible d'en déduire une règle générale en l'absence de statistiques officielles publiées par la DREES sur le profil des adhérents en phase de liquidation.

Les **situations de cumul emploi-retraite**, régulièrement évoquées lors des auditions, ne font pas obstacle à la mise en place d'une borne d'âge. L'assuré-souscripteur pourra continuer à cumuler un revenu d'activité avec sa pension, tout en liquidant en rente ou en capital les droits acquis sur un PER. Il

(1) Dans ses réponses écrites, la Préfon se déclare ainsi défavorable à l'automatisme du dénouement du PER, cette mesure ne lui semblant « pas nécessaire dans la grande majorité des cas » puisque près des deux tiers des affiliés de la Préfon liquident leurs droits avant 64 ans.

ressort des données de la DREES que les effectifs cumulant emploi et retraite au-delà des âges de référence proposés sont modestes. Seuls 5 % des retraités de 65 à 69 ans déclarent cumuler un emploi avec une pension de retraite en 2021, cette proportion se limitant à 1,3 % des retraités de 70 ans ou plus ⁽¹⁾.

En revanche, le dénouement automatique, s'il intervient dans un contexte économique dégradé, présente un **risque de pertes financières** préjudiciable à l'assuré-souscripteur. À titre d'exemple, une personne âgée de 70 ans dont l'épargne est restituée sous forme de capital aurait *a priori* intérêt, au regard de son espérance de vie, à réallouer ses fonds sur des supports de court terme dont les performances sont plus sensibles à la conjoncture économique.

Recommandation : établir une double borne d'âge consistant, d'une part, à rendre impossible la souscription d'un PER à partir de 67 ans et, d'autre part, à prévoir le dénouement automatique du PER à l'âge de 70 ans.

iv. Le renforcement des dispositifs de lutte contre la déshérence des contrats d'épargne retraite

- L'introduction d'une double borne d'âge implique parallèlement de renforcer les dispositifs de lutte contre la déshérence des contrats d'épargne retraite. En effet, les adhérents à un PER doivent être dûment informés de la constitution de leur capital afin de faire valoir leurs droits. Il s'agit en particulier, si la solution de la liquidation automatique devait être retenue, de prévenir le dénouement non-anticipé de leur plan à l'âge de 70 ans.

L'ampleur du phénomène de déshérence des contrats d'épargne retraite est malaisée à évaluer, puisque certains assurés peuvent délibérément choisir de ne pas liquider leur plan une fois arrivé à l'âge de la retraite. Dans le cadre d'une enquête menée auprès de dix-sept organismes d'assurance, représentant 80 % des encours du marché de l'épargne retraite en France, l'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** a toutefois estimé que les contrats d'épargne retraite de nature assurantielle non liquidés après 62 ans représentaient 10,6 milliards d'euros d'encours à la fin de l'année 2016 ⁽²⁾. Les stocks de contrats présumés en déshérence s'élevaient à 5,4 milliards d'euros pour les assurés âgés de plus de 65 ans et à 1,8 milliard d'euros pour les assurés de plus de 70 ans. Il ressort de l'analyse des stocks d'épargne retraite non liquidés que **les contrats collectifs d'entreprise à adhésion obligatoire sont fortement exposés au risque de déshérence**. Outre la problématique générale de la diversification des parcours professionnels, qui induit une « *perte de contact avec l'assuré lorsqu'il quitte l'entreprise* » ⁽³⁾, les contrats à adhésion obligatoire se caractérisent par l'absence d'acte volontaire et positif d'adhésion de la part des salariés, qui ne sont pas conscients des droits à retraite ainsi générés.

(1) DREES, Les retraités et la retraite – édition 2023, *Panoramas de la DREES*, p. 192.

(2) *Rapport de l'ACPR au Parlement*, Contrats d'assurance vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle, mai 2018, p. 11.

(3) *Réponses écrites de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*.

Le législateur a significativement renforcé les dispositifs de lutte contre la déshérence des contrats d'épargne retraite et le non-recours aux droits à retraite. À compter de la cinquième année précédant son départ en retraite, le titulaire d'un PER peut ainsi interroger par tout moyen le gestionnaire de son plan afin de s'informer sur ses droits et sur les modalités de restitution de son épargne. Six mois avant l'âge de départ à la retraite, le gestionnaire du plan informe automatiquement le titulaire du plan de la possibilité d'obtenir les informations susmentionnées ⁽¹⁾. Par ailleurs, la **loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire**, issue d'une initiative du député M. Daniel Labaronne, a autorisé la mise en place d'un nouveau service en ligne permettant à toute personne d'accéder gratuitement aux informations relatives aux produits d'épargne retraite auxquels elle a souscrit au cours de sa vie, celles-ci étant mises à disposition par les gestionnaires ⁽²⁾. En application de cette disposition, le groupement d'intérêt public « Union Retraite », dit **GIP Union Retraite**, a lancé le 6 juillet 2022 un service « Mes contrats d'épargne retraite » accessible depuis le portail numérique Info Retraite. Les assurés peuvent ainsi bénéficier d'une vision consolidée des produits d'épargne retraite dont ils sont titulaires ainsi que d'une estimation des encours afférents, à l'exception des contrats dits « article 39 ». Enfin, le 3° de l'article 35 de la **loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte** a organisé l'échange des informations d'identification des assurés entre le GIP Union Retraite et les gestionnaires de PER. À compter du 24 octobre 2024, cette disposition introduite par un amendement de M. Daniel Labaronne ⁽³⁾ et codifiée à l'article L. 224-7-1 du code monétaire et financier permettra au GIP Union Retraite de communiquer aux organismes gestionnaires la date de liquidation par le titulaire d'un PER de sa pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse. Cette mesure permettra aux gestionnaires d'identifier les assurés dont le PER est liquidable et de les informer de leurs droits à retraite.

Interrogée par les rapporteurs sur l'efficacité des dispositifs de lutte contre la déshérence, l'**ACPR a indiqué que le périmètre des informations susceptibles d'être communiquées par le GIP Union Retraite aux organismes gestionnaires était restreint**. En effet, seules la date du décès du titulaire du plan, la date de la liquidation de sa pension dans un régime obligatoire et les rectifications relatives aux données d'identification transmises par les gestionnaires sont communicables. L'ACPR estime que l'échange d'informations gagnerait à être étendu, par exemple aux coordonnées des adhérents dont la transmission permettrait aux organismes de retrouver plus aisément les assurés et de régler les prestations dues, les données personnelles « *détenues par le GIP étant sans doute plus actualisées* » en raison des informations obtenues auprès des régimes de retraite obligatoire. Le périmètre des informations communicables aux gestionnaires de PER pourrait utilement être étendu aux coordonnées des assurés, qui constituent des « données à caractère

(1) Ces obligations d'information sont prévues, d'une part, à l'article L. 224-10 du code monétaire et financier pour le PERECO et le PEROB, et d'autre part, à l'article L. 224-30 du code monétaire et financier pour le PER individuel.

(2) Article L. 224-7-1 du code monétaire et financier.

(3) Amendement n° [CS1](#) de M. Daniel Labaronne.

personnel » au sens du 1) de l'article 4 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, dit RGPD ⁽¹⁾. Une vigilance particulière devra être apportée à la protection des données ainsi transférées, spécialement si les organismes destinataires sont situés dans un pays tiers.

Recommandation : renforcer les dispositifs de lutte contre la déshérence des contrats d'épargne retraite en permettant au GIP Union Retraite de communiquer les coordonnées personnelles des titulaires aux organismes gestionnaires.

b. Renforcer la capacité du PER à assurer un complément de revenus à la retraite

Les rapporteurs partagent l'objectif de parvenir à un équilibre satisfaisant entre l'introduction de flexibilités susceptibles de renforcer l'attractivité du PER et la préservation de sa vocation « retraite ». Or le plan d'épargne retraite (PER) tend à se banaliser pour devenir un simple plan d'épargne (PE) sous l'effet de l'extension de la sortie en capital et de cas de déblocage anticipé. Le cadre socio-fiscal avantageux du PER est justifié par l'horizon de détention de long terme, contrebalançant en partie la contrainte de l'illiquidité du produit. Tout assouplissement supplémentaire des modalités d'exécution du PER doit être examiné à l'aune du régime socio-fiscal favorable dont il bénéficie d'ores et déjà.

Soucieux de consolider la capacité du PER à assurer un complément de revenus à la retraite, les rapporteurs sont favorables à la stabilité des modalités de sortie à l'échéance du PER **(i)** et à l'harmonisation du régime d'imposition des rentes viagères **(ii)**. Ils divergent en revanche quant à l'opportunité de modifier le droit en vigueur s'agissant des cas de déblocage anticipé **(iii)**.

i. Le maintien de la sortie en rente des sommes issues de versements obligatoires

Les rapporteurs s'accordent sur **le nécessaire maintien de l'obligation de sortie en rente des sommes issues de versements obligatoires**, logées dans le compartiment n° 3 du PER.

● Les parties prenantes auditionnées par les rapporteurs ont présenté des positions contrastées en la matière, entre adeptes de la généralisation de la faculté de sortie en capital et partisans de la stabilité du droit en vigueur, parmi lesquels les acteurs du marché de l'assurance. Les premiers estiment que la règle de liquidation obligatoire en rente applicable aux sommes issues des versements obligatoires constitue une exception à la liberté de choix consacrée par la loi PACTE de 2019, réduisant l'intérêt pour l'employeur de mettre en place un PEROB. À cet égard, l'U2P appelle dans ses réponses écrites à « *maintenir le choix pour l'épargnant entre sortie en rente ou en capital, y compris sur le PER obligatoire* », tandis que

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

l'Association française de la gestion financière (AFG) recommande « *d'aligner les modes de sortie [des versements obligatoires] avec ceux des versements volontaires* ». Les seconds font valoir, à l'inverse, que l'obligation de dénouement en rente du PEROB est conforme à l'objectif premier du PER, à savoir la constitution d'un complément de revenu régulier à la retraite, quelle que soit la durée de vie de l'assuré-souscripteur. En réalité, les modalités de sortie des sommes issues des versements obligatoires ont *a priori* une incidence limitée sur l'incitation à la mise en place d'un PEROB par l'employeur, qui n'est pas directement concerné par celles-ci. Les préférences des salariés sont relativement sans objet, puisqu'ils n'ont pas la maîtrise des flux de versements obligatoires abondant le compartiment n° 3 d'un PER.

Le maintien du droit existant pour la liquidation des droits acquis sur le compartiment n° 3 d'un PER est préférable. Il préserve en partie la vocation « retraite » du produit en garantissant au souscripteur un certain niveau de vie jusqu'à son décès *via* le versement d'une rente. La sortie en rente présente l'avantage de pouvoir faire l'objet d'une réversion au bénéfice d'une tierce personne en cas de décès du titulaire du plan en phase de liquidation, contrairement à la sortie en capital.

Force est de constater que le droit en vigueur est également favorable aux producteurs des produits d'épargne retraite, la sortie en rente allongeant la maturité du produit et optimisant la gestion actif-passif des acteurs financiers. Dans ses réponses écrites, la FNMF rappelle ainsi que « *la capacité d'un opérateur d'assurance à générer le rendement nécessaire à constituer un capital susceptible de fournir un revenu de remplacement à la retraite dépend fortement de la maturité moyenne de conservation par l'organisme assureur des capitaux épargnés* ». La direction de la sécurité sociale confirme l'importance de la fonction assurantielle de mutualisation du « *risque de longévité* » attachée au PER, qui peut être définie comme le fait que « *les personnes mourant plus tôt financent la rente de celles mourant plus tard* ».

Par ailleurs, **il apparaît que l'extension de la faculté de sortie en capital aux sommes issues de versements obligatoires aurait une incidence inopportune sur le régime socio-fiscal de ces derniers.** En effet, les versements obligatoires de l'employeur sur le compartiment n° 3 d'un PER, s'ils n'excèdent pas le plafond de déductibilité, ne sont pas considérés comme un complément de rémunération imposable pour les bénéficiaires ⁽¹⁾. Selon la direction de la sécurité sociale, la possibilité pour le salarié de retirer les sommes logées dans un compartiment n° 3 devrait être assimilée à une « *prime de départ* ». Celle-ci serait alors prise en compte dans le revenu imposable du salarié et fiscalisée dans les conditions de droit commun, réduisant de fait l'intérêt fiscal associé aux versements obligatoires de l'employeur.

(1) 2° de l'article 83 du code général des impôts.

● **Les rapporteurs rappellent que les droits inscrits dans un PER issus de versements obligatoires peuvent d’ores et déjà être libérés sous forme de capital.** Cette option peut intervenir **de manière anticipée** dans les circonstances visées limitativement au I de l’article L. 224-4 du code monétaire et financier, mais également **lorsque le dénouement du contrat à l’échéance donne lieu à des petites rentes**. En effet, le distributeur d’un PEROB peut, avec l’accord du bénéficiaire, procéder au rachat de la rente sous la forme d’un versement forfaitaire unique (VFU) lorsque les quittances d’arrérages mensuelles ne dépassent pas 110 euros, soit 1 320 euros par an. Or près de 42 % des bénéficiaires de rentes viagères perçoivent un montant inférieur à 1 000 euros par an, 26 % d’entre eux se situant dans une tranche de rente annuelle comprise entre 1 000 euros et 1 999 euros selon la DREES ⁽¹⁾. Comme le précise la direction de la sécurité sociale dans ses réponses écrites, la faculté de recourir au VFU pour les petites rentes *« représente donc la grande majorité des PER »* et tempère en pratique les restrictions apportées à la sortie en capital des sommes issues de versements obligatoires. En tout état de cause, la circonstance qu’un PER contienne un compartiment composé de versements obligatoires ne compromet pas la sortie en capital à l’échéance pour les autres compartiments du produit.

- ii. L’alignement du régime fiscal des sorties en rente au bénéfice des ménages les moins aisés

Les rentes servies à l’échéance du contrat ne sont pas soumises aux mêmes prélèvements obligatoires selon qu’elles sont issues, d’une part, des compartiments n° 1 et n° 2 et, d’autre part, du compartiment n° 3.

Les sommes issues des versements volontaires, logées dans le compartiment n° 1, et les sommes issues de l’épargne salariale, recueillies dans le compartiment n° 2, sont assujetties à la **CSG sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement** au taux de 9,2 %, à laquelle s’ajoute la CRDS au taux de 0,5 % et le prélèvement de solidarité au taux de 7,5 %, pour un taux global de 17,2 %. Il est fait application de l’abattement du régime des RVTO pour déterminer l’assiette des prélèvements sociaux, aussi bien pour les produits générés par les versements volontaires ayant fait l’objet de la déduction ⁽²⁾ ou non ⁽³⁾, que pour ceux générés par les sommes issues de l’épargne salariale ⁽⁴⁾.

En revanche, la libération des sommes issues des versements obligatoires, qui alimentent le compartiment n° 3, donne lieu à l’application de la **CSG due au titre des revenus d’activité et des revenus de remplacement** ⁽⁵⁾, dont le barème

(1) DREES, La retraite supplémentaire facultative et l’épargne retraite. Données sur la retraite supplémentaire au 31 décembre 2022 (data.drees).

(2) 4° du I de l’article L. 136-7 du code de la sécurité sociale.

(3) b) du I de l’article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

(4) b) du I de l’article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

(5) I de l’article L. 136-1-2 du code de la sécurité sociale.

est progressif en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) ⁽¹⁾. Le taux maximum de prélèvements sociaux susceptible d'être appliqué à une rente issue de versements obligatoires s'établit à 10,1 %. Il est composé de la CSG au taux normal (8,3 %), due par les contribuables dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 23 564 euros pour une part fiscale en 2024, de la CRDS (0,5 %), de la CASA (0,3 %) et de la cotisation d'assurance maladie sur les retraites complémentaires, dont le taux est fixé à 1 % par l'article D. 242-8 du code de la sécurité sociale pour les contribuables dont la résidence fiscale est située en France. Les prélèvements sociaux s'appliquent sur la totalité du montant de la rente après l'application d'un abattement forfaitaire de 10 % prévu par le régime des rentes viagères à titre gratuit (RVTG).

Les rapporteurs estiment que cette différence de traitement est infondée. Selon le compartiment d'origine des fonds, les rentes sont alternativement soumises à un taux forfaitaire de 17,2 % après l'abattement du régime des RVTO, calculé en fonction de l'âge du crédirentier lors de l'entrée en jouissance de la rente, et à un taux maximal de 10,1 % après abattement de 10 % du régime des RVTG. Interrogés quant à l'opportunité d'assujettir les rentes viagères à des prélèvements sociaux différents, les interlocuteurs auditionnés n'ont pas davantage été en mesure de le justifier. La direction de la sécurité sociale se borne à indiquer dans ses réponses écrites que *« les motivations du législateur n'apparaissent pas nettement dans les travaux préparatoires concernant la distinction de régime social à la sortie sur les PER selon le type de versement »*, appréciation que les rapporteurs ne peuvent que partager.

Un traitement cohérent et neutre sur le plan fiscal des rentes viagères est de nature à contribuer à l'attractivité de ce mode de sortie, sans toutefois que les rapporteurs n'aient pu déterminer avec précision solution la plus favorable aux classes moyennes. L'application de la CSG due au titre des revenus d'activité et des revenus de remplacement, dont le taux varie selon le revenu fiscal de référence, est de nature à favoriser les ménages modestes. En effet, les contribuables dont le revenu fiscal de référence, pour une part fiscale, est inférieur à 12 230 euros au titre de l'année 2022 sont exonérés de CSG, de CRDS et de CASA. Les contribuables dont le revenu fiscal de référence est compris entre 12 231 euros et 15 988 euros se voient appliquer la CSG au taux réduit de 3,8 %, tout en étant exonérés de CASA.

Les rapporteurs invitent la direction de la législation fiscale à évaluer l'intérêt pour le contribuable et l'incidence budgétaire du renforcement de la progressivité des prélèvements sociaux s'appliquant aux sommes issues des versements obligatoires. Ils préconisent un alignement du régime fiscal des rentes viagères sur la solution la plus favorable aux épargnants percevant des montants modestes, sous réserve que son coût budgétaire soit modéré.

(1) Aux termes de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, les revenus de remplacement peuvent être exonérés de CSG, assujettis au taux de réduit de 3,8 %, assujettis au taux médian de 6,6 % ou assujettis au taux normal de 8,3 % selon le revenu fiscal de référence du foyer fiscal.

Recommandation : évaluer l'intérêt fiscal pour les contribuables modestes et le coût budgétaire d'un alignement du taux de CSG applicable aux rentes viagères, sans distinction de l'origine des fonds alimentant un PER.

- iii. L'extension des cas de déblocage anticipé, une perspective accueillie différemment par les rapporteurs

Les rapporteurs ont acquis la conviction au terme de leur cycle d'auditions que l'alignement par le haut des cas de déblocage anticipé opéré par la loi PACTE a contribué à l'attractivité et *in fine* au développement du PER.

En revanche, ils portent une appréciation différente quant à l'opportunité d'étendre davantage les cas dans lesquels un assuré est autorisé à liquider son PER avant l'âge de la retraite. Pour le rapporteur M. Charles de Courson, les cas de déblocage anticipé du PER gagneraient à être harmonisés avec ceux du plan d'épargne d'entreprise (PEE) dans une démarche de mise en cohérence de l'architecture des produits d'épargne. La rapporteure Mme Félicie Gérard estime, au contraire, que les dispositions de la loi PACTE ont atteint un équilibre satisfaisant et que la multiplication des cas de déblocage anticipé contreviendrait à l'objectif de préparation de la retraite initialement attaché au PER.

• **Le rapporteur M. Charles de Courson est favorable à un alignement des cas de déblocage anticipé du PER sur ceux du PEE**, mesure susceptible d'être mise en œuvre par l'intermédiaire du projet d'amendement annexé au présent rapport (annexe n° 2).

Le PEE est un dispositif d'épargne salariale alimenté par les versements du salarié, dont les sommes issues de l'intéressement et de la participation, et de l'employeur, qui prend la forme d'une aide complémentaire couramment dénommée « abondement » et versée conformément à l'article L. 3332-11 du code du travail. Les sommes versées sur un PEE ne sont en principe exigibles qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans ⁽¹⁾ ou de huit ans lorsque l'entreprise, n'ayant pas conclu d'accord de participation, est soumise au régime d'autorité prévu à l'article L. 3323-5 du code du travail.

Les sommes investies dans un PEE peuvent toutefois être liquidées avant l'expiration du délai de cinq ans dans les cas exceptionnels énumérés à l'article R. 3324-22 du code du travail, ces derniers étant au nombre de treize – contre six cas de déblocage anticipé du PER. Les partenaires sociaux se sont notamment accordés sur la mise en place de trois nouveaux cas de déblocage anticipé du PEE dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du

(1) Article L. 3324-10 du code du travail.

10 février 2023 relatif au partage de la valeur au sein de l’entreprise ⁽¹⁾, dont les stipulations ont été transposées par voie réglementaire ⁽²⁾.

COMPARAISON DES CAS DE DÉBLOCAGE ANTICIPÉ DU PER ET DU PEE

Cas de déblocage anticipé	PER	PEE
Décès du conjoint du titulaire ou de son partenaire de PACS	Oui	Oui, dont le titulaire du PEE lui-même
Invalidité de l’intéressé, de ses enfants, de son conjoint ou partenaire de PACS	Oui	Oui
Surendettement de l’intéressé	Oui	Oui
Expiration des droits à l’assurance chômage de l’intéressé	Oui	Non
Cessation d’activité non salariée de l’intéressé à la suite d’un jugement de liquidation judiciaire	Oui	Non
Acquisition de la résidence principale	Oui, sauf pour les droits issus du compartiment n° 3	Oui, dont les travaux d’agrandissement ou de remise en état à la suite d’une catastrophe naturelle
Mariage, conclusion d’un PACS	Non	Oui
Naissance ou adoption d’un enfant, à partir du 3 ^{ème} enfant	Non	Oui
Divorce, séparation, dissolution d’un PACS, avec la garde d’au moins un enfant	Non	Oui
Violences conjugales commises contre l’intéressé	Non	Oui
Cessation du contrat de travail ou de l’activité d’entrepreneur individuel	Non	Oui
Création ou reprise d’entreprise	Non	Oui
Dépenses liées à la rénovation énergétique de la résidence principale	Non	Oui
Dépenses engagées par l’intéressé, son conjoint ou partenaire de PACS en tant que proche aidant	Non	Oui
Acquisition d’un véhicule « propre », neuf ou d’occasion	Non	Oui

Source : commission des finances, d’après les cas de déblocage anticipé répertoriés à l’article R. 3324-22 du code du travail et à l’article L. 224-4 du code monétaire et financier.

Le rapporteur M. Charles de Courson estime que l’alignement des cas de déblocage anticipé du PER sur ceux du PEE participerait de l’attractivité du premier tout en renforçant la cohérence du paysage des produits d’épargne susceptibles d’être mobilisés aux fins de préparation de la retraite. L’ensemble des cas de déblocage anticipé du PEE répond à des motifs d’intérêt général, tels que la création d’entreprise ou la prise en charge des dépenses engagées en tant que proche aidant, dont il est regrettable de priver les titulaires d’un PER. Ces derniers sont les plus à même de décider de l’allocation de leur épargne au regard des contraintes, des aléas et des projets de la vie quotidienne.

(1) Article 33 de l’accord national interprofessionnel du 10 février 2023 relatif au partage de la valeur au sein de l’entreprise.
(2) Article 3 du décret n° 2024-690 du 5 juillet 2024 portant transposition de diverses mesures prévues par l’accord national interprofessionnel du 10 février 2023 relatif au partage de la valeur au sein de l’entreprise.

● À l'inverse, la rapporteure Mme Félicie Gérard privilégie la stabilité des cas de déblocage anticipé du PER afin de préserver l'objectif prioritaire de constitution d'un complément de revenu à la retraite.

Les interlocuteurs auditionnés par les rapporteurs font état d'un phénomène de banalisation du PER, qui « *s'apparente de plus en plus à un produit d'épargne* » comme un autre selon la direction de la sécurité sociale. Or « *l'utilité sociale de l'épargne retraite* », selon les termes employés par le CTIP dans ses réponses écrites, impose de **limiter au strict nécessaire les flexibilités susceptibles de conduire les assurés à mobiliser leur épargne retraite à d'autres fins que la préparation de la retraite.**

Le dernier rapport annuel du COR rappelle que **le système de retraite français resterait durablement déficitaire** dans le scénario central fondé sur la convention « *équilibre permanent des régimes* » (EPR), la dégradation du solde des régimes légalement obligatoires s'aggravant entre 2024 et 2070 malgré la montée en charge de la réforme des retraites de 2023 ⁽¹⁾. Le déficit du système des retraites atteindrait 0,4 % du PIB en 2030 et 0,8 % du PIB en 2070 ⁽²⁾.

Par ailleurs, la pension moyenne augmenterait moins vite que le revenu moyen d'activité, conduisant à un **appauvrissement relatif des retraités**. La pension moyenne ne représenterait que 41,8 % du revenu moyen d'activité en 2070, contre 51,4 % en 2021 ⁽³⁾. Le COR indique que ces projections « *mécaniques* » sont réalisées à hypothèses constantes, sans intégrer « *d'éventuelles modifications des comportements induites par la baisse relative des pensions* ». Il précise toutefois que la diminution relative du niveau de vie des retraités peut être atténuée « *par une modification du comportement des assurés qui réagiraient, pour ceux qui le peuvent, au nouveau contexte, soit par un effort accru d'épargne pendant la vie active, soit par un report volontaire de l'âge de départ à la retraite* ». C'est précisément l'objet du présent rapport.

Alors même que les perspectives financières du système de retraite sont extrêmement défavorables, une extension non ciblée des cas de déblocage anticipé affaiblirait la vocation « *retraite* » du PER et la capacité des assurés à maintenir leur niveau de vie à la retraite. L'OCDE appelle à la même vigilance, soulignant dans ses dernières recommandations pour la bonne conception des plans de retraite à cotisations définies que « *le déblocage anticipé des fonds versés sur un plan épargne-retraite devrait être une mesure de dernier recours réservée à des situations personnelles particulièrement difficiles et spécifiques* » ⁽⁴⁾.

La rapporteure Mme Félicie Gérard accueille avec intérêt les diverses propositions d'extension des cas de déblocage anticipé du PER, en particulier le

(1) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

(2) COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2024, p. 202.

(3) COR, Rapport annuel. Évolutions et perspectives des retraites en France, juin 2024, p. 59.

(4) OCDE, Recommandation du Conseil pour la bonne conception des plans de retraite à cotisations définies (OECD/Legal/0467), 23 février 2022.

financement des dépenses afférentes à la dépendance du titulaire du PER ou de ses proches. Il apparaît toutefois que le risque de perte d'autonomie se matérialise principalement après l'âge légal de départ à la retraite à partir duquel l'intéressé peut en tout état de cause liquider son PER. À titre d'exemple, seules 1,5 % des femmes et 1,3 % des hommes entre 65 ans et 69 ans bénéficient de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) permettant, aux termes de l'article L. 232-1 du code de la sécurité sociale, à toute personne âgée résidant en France « *une prise en charge adaptée à ses besoins* » ⁽¹⁾. Au surplus, le cas de déblocage anticipé relatif à une situation d'invalidité couvre partiellement le risque de dépendance de l'intéressé, de ses enfants, de son conjoint ou de son partenaire de PACS ⁽²⁾, y compris dans le cas particulier d'un invalide retraité, dès lors que celui bénéficie d'une pension pour inaptitude au travail se substituant à la pension d'invalidité. Il est à noter, enfin, que les PER assurantiels peuvent comporter une garantie complémentaire prévoyant le versement d'une rente ou d'un capital en cas de perte d'autonomie de l'assuré-souscripteur ⁽³⁾. La création d'un nouveau cas de déblocage anticipé au titre de la dépendance ne constitue dès lors pas une voie privilégiée pour financer les dépenses engagées à ce titre.

2. Face aux limites des solutions individuelles, le développement des produits d'entreprise peut répondre aux besoins des ménages modestes

Il ressort des travaux des rapporteurs que le meilleur levier de diffusion des PER repose, non pas sur les produits souscrits à titre individuel **(a)**, mais sur les produits collectifs souscrits dans un cadre professionnel **(b)**.

a. Face aux limites des avantages budgétaires et fiscaux, le renforcement de la capacité de déduction des contribuables et du devoir de conseil des intermédiaires

Conscients des limites des solutions tendant à accorder un avantage budgétaire et fiscal aux ménages modestes pour les inciter à alimenter un PER **(i)**, les rapporteurs privilégient une modification ciblée des règles de plafonnement de la déduction des versements volontaires et un renforcement du devoir de conseil des intermédiaires concernant l'incidence fiscale de l'option de déduction **(ii)**.

i. Les limites des solutions tendant à accorder un avantage budgétaire et fiscal aux ménages modestes

La mise en place d'une subvention ou d'un crédit d'impôt susceptible d'inciter les ménages peu ou non imposés, si elle a été examinée par les rapporteurs, semble devoir être écartée. Les pratiques en vigueur dans les principaux pays de l'OCDE éclairent utilement cette option.

(1) INSEE, France, portrait social, Insee Références, décembre 2020, p. 263.

(2) 2° du I de l'article L. 224-4 du code monétaire et financier.

(3) 3° de l'article L. 142-3 du code des assurances.

Un **abondement de l'État** permettrait de rééquilibrer l'avantage fiscal à l'entrée dont bénéficient les titulaires d'un PER redevables de l'IR. Celui-ci peut être proportionnel aux versements effectués par l'intéressé dans le cadre d'un dispositif dit de *matching contribution*, comme c'est le cas en Turquie (25 %), en Hongrie (20 %), en Colombie (20 %) ou en Autriche (4,25 %). L'Australie et la Nouvelle-Zélande proposent également une subvention équivalente à 50 % des versements volontaires sur un produit d'épargne retraite, celle-ci étant réservée aux ménages à faible revenu (Australie) ou ouverte à l'ensemble des assurés alimentant leur contrat (Nouvelle-Zélande). L'abondement public peut également prendre la forme d'une aide forfaitaire, les épargnants éligibles percevant le même montant de subvention quel que soit leur niveau de revenu. Selon l'OCDE, seuls cinq pays avaient instauré une telle aide forfaitaire en 2018 (Allemagne, Chili, Lituanie, Mexique, Turquie). Tel que présenté *infra*, le soutien public à la constitution d'une épargne retraite se distingue en Allemagne par la possibilité pour les ménages redevables de l'impôt sur le revenu de cumuler la déductibilité des versements et l'abondement de l'État dénommé « prime Riester ».

Par ailleurs, un **crédit d'impôt** permettrait aux foyers non imposables de bénéficier d'un cadre fiscal avantageux, alors que la possibilité de verser sur un PER des sommes admises en déduction de l'assiette de l'IR ne présente aujourd'hui aucun intérêt pour eux. En effet, un crédit d'impôt donne lieu non seulement à une diminution de l'impôt dû mais également, le cas échéant, à un remboursement en numéraire au profit du contribuable pour la part excédant l'impôt effectivement dû. L'OCDE classe les crédits d'impôt parmi les « *incitations non fiscales* » à la constitution d'une épargne retraite au même titre qu'une subvention de l'État, en ce qu'ils présentent un intérêt pour le contribuable même en l'absence d'assujettissement à l'IR ⁽¹⁾.

Si la mise en place d'un abondement de l'État ou d'un crédit d'impôt a été suggérée par une partie des acteurs auditionnés, **les rapporteurs estiment que ces mesures sont peu susceptibles de lever les rigidités liées à la capacité d'épargne limitée des ménages modestes**. En outre, le mécanisme du crédit d'impôt impliquerait que l'intéressé réalise au préalable des versements volontaires sur un PER avant d'obtenir le remboursement de la créance fiscale, même si un système d'avance immédiate du crédit d'impôt pourrait être envisagé ⁽²⁾.

En tout état de cause, **les mesures envisagées seraient coûteuses pour les finances publiques alors même que la France est confrontée à un contexte budgétaire dégradé**. Le programme de stabilité (Pstab) pour la période 2024-2027, qui constitue l'expression la plus récente des engagements français en la matière, indique que le déficit public représenterait 5,1 % du PIB en 2024, la dette publique

(1) OCDE, *Financial Incentives and Retirement Savings*, 2018, p. 176.

(2) Dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source, les contribuables perçoivent un acompte égal à 60 % du montant des réductions et crédits d'impôt suivants qui leur ont été accordés au titre de l'avant-dernière année précédant celle du versement de l'acompte, automatiquement versé par virement bancaire. Aux termes de l'article 1665 bis du code général des impôts, sont concernés les principaux avantages fiscaux dont bénéficient les particuliers, tels que le crédit d'impôt en faveur des dépenses de frais de garde de jeunes enfants et le crédit d'impôt accordé au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile.

s'élevant à 112,3 % du PIB. Invitée par les rapporteurs à réaliser une estimation du coût d'un crédit d'impôt égal à 10 % ou 20 % des versements volontaires réalisés sur un PER, la direction de la législation fiscale a répondu ne pas être en mesure de chiffrer une telle proposition, « *les données disponibles ne [permettant] pas de distinguer entre versements volontaires et obligatoires* ».

Le bilan contrasté des plans « Riester » en Allemagne

Les plans dits Riester (*Riester-Rente*), du nom de l'ancien ministre fédéral du travail allemand, Walter Riester (1998-2002), sont des **dispositifs de retraite par capitalisation** introduits par la réforme des retraites entrée en application le 1^{er} janvier 2002. Le déploiement des plans « Riester » vise à compenser la baisse anticipée du taux de remplacement assuré par les régimes obligatoires de base.

Les plans « Riester » peuvent être souscrits par l'ensemble des résidents fiscaux allemands cotisant à un régime obligatoire de base, tels que les salariés, les agents publics et les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'assurance chômage, et prendre diverses formes (contrat d'assurance prévoyance-vieillesse, fonds de pension, etc.). Pour être certifiés, les plans « Riester » sont tenus d'offrir une sortie en rente viagère à titre principal et ne doivent pas pouvoir être liquidés par l'adhérent avant l'âge de 62 ans pour les contrats souscrits après 2011 ⁽¹⁾.

La souscription des plans « Riester » est encouragée par un double avantage fiscal et budgétaire :

– **les adhérents peuvent déduire les primes versées sur un plan « Riester »** de leur revenu imposable dans la limite de 2 100 euros par an, ce plafond comprenant leurs versements individuels et, le cas échéant, la prime « Riester » présentée *infra* ;

– **les adhérents sont éligibles à une aide directe annuelle de l'État fédéral, dite prime « Riester »**. L'aide maximum s'élève à 175 euros par personne et peut être augmentée de 185 euros par enfant né avant le 1^{er} janvier 2008 ou de 300 euros pour les enfants nés après cette date. Les jeunes actifs de moins de 25 ans bénéficient d'un bonus de 200 euros à la souscription d'un plan « Riester ». La somme de la prime « Riester » et des versements individuels doit être au moins égale à 4 % du revenu annuel avant impôt de l'adhérent pour que celui-ci perçoive la subvention dans son intégralité. Un taux d'épargne inférieur à 4 % du revenu brut annuel conduit au versement d'une prime proratisée à l'euro près. Par ailleurs, les versements annuels sur un plan « Riester » ne peuvent être inférieurs à 60 euros pour bénéficier de la subvention. Les conjoints ou partenaires civils des adhérents éligibles à la prime « Riester » peuvent également bénéficier de la subvention s'ils s'acquittent de la contribution minimale de 60 euros, même s'ils ne sont pas éligibles à un plan « Riester » à titre individuel.

Le bilan de la mise en place des plans « Riester » est contrasté. L'abondement d'État a bénéficié aux personnes à faible revenu et aux familles avec enfants, permettant à la réforme « *d'atteindre ses objectifs en termes de politique sociale* » ⁽¹⁾. La revue de littérature réalisée par l'OCDE, si elle fait état de travaux aux conclusions contradictoires, démontre globalement que le dispositif a permis d'attirer les ménages aux bas revenus vers l'épargne retraite. La distribution du taux de participation est en effet plus plate par niveau de revenu pour les plans « Riester » que pour les autres types de produits d'épargne retraite, qui bénéficient d'une fiscalité avantageuse mais pas de l'abondement de l'État ⁽²⁾. En revanche, le déploiement des plans « Riester » s'essouffle nettement : près de 15,59 millions de contrats étaient ouverts à la fin de l'année 2023, en recul par rapport au pic de 16,61 millions de contrats atteint en 2017 ⁽³⁾. La désaffection apparente des épargnants allemands s'explique par la complexité des produits proposés et la faiblesse des rendements dans l'environnement de taux bas consécutif à la crise financière de 2008-2009 ⁽⁴⁾.

(1) OCDE, Annual survey on financial incentives for retirement savings, OECD Country Profiles 2023, décembre 2023, p. 43.

Au surplus, le coût budgétaire des plans « Riester » pour l'État fédéral n'est pas négligeable. Le ministère fédéral du travail et des affaires sociales évalue à près de 3,93 milliards d'euros le coût de la « *subvention totale* » associée à ces produits en 2020, dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles ⁽⁵⁾. Ce montant, qui représente 33,3 % des versements réalisés sur les plans « Riester » en 2020, se décompose entre la perte de recettes associée aux versements déductibles (1,16 milliard d'euros) et les subventions au titre de la prime « Riester » (2,77 milliards d'euros).

- ii. Le renforcement des règles de majoration du plafond de déduction et du devoir de conseil des intermédiaires concernant l'incidence fiscale de l'option de déduction

À défaut de prétendre lever toutes les restrictions à la capacité d'épargne des ménages modestes, les rapporteurs privilégient la voie d'une modification ciblée du régime fiscal du PER. L'examen de la fiscalité à l'entrée des versements volontaires réalisés par le titulaire d'un PER les conduit à formuler deux recommandations, tout en écartant la piste d'une augmentation du plafond de déduction.

• **Le relèvement du plafond annuel de déduction des versements volontaires de 10 % à 20 % des revenus d'activité professionnelle nets de frais professionnels** a été évoqué à plusieurs reprises lors des auditions menées par les rapporteurs. Il s'agirait, selon les termes employés par le Cercle des fiscalistes, d'augmenter le « *disponible fiscal* » permettant aux titulaires d'un PER de réaliser des versements tout en minorant leur revenu imposable. **Les rapporteurs sont défavorables à cette mesure**, considérant qu'elle avantagerait *de facto* les contribuables les plus aisés sans répondre à l'enjeu de diffusion de l'épargne retraite parmi les ménages modestes.

Le plafond annuel de déduction prévu à l'article 163 *quatervicies* du code général des impôts, qui peut atteindre 35 194 euros en 2024, semble correctement dimensionné. En pratique, cette limite ne peut être saturée que par des contribuables en mesure de consentir un important effort d'épargne.

À la demande des rapporteurs, **la direction de la législation fiscale a évalué deux scénarios de relèvement du plafond de déduction**. Les simulations réalisées concluent à un coût budgétaire limité, sans pour autant conduire les rapporteurs à retenir cette option pour les raisons de justice fiscale exposées ci-dessus. Ils estiment toutefois que l'utilisation par l'administration fiscale des

(1) *Better Finance*, Will you afford to retire. The Real Return of Long-term and Pension Savings. 2023 Edition, décembre 2023, p. 189.

(2) OCDE, *Financial Incentives and Retirement Savings*, 2018, p. 97.

(3) *Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (BMAS)*, *Entwicklung der Riester-Verträge*, février 2024.

(4) *Cour des comptes*, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2015, p. 545.

(5) *Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (BMAS)*, *Statistik zur Riester-Förderung*, novembre 2023, p. 3.

termes « *coût budgétaire* » dans ses réponses écrites est révélatrice de la fragilité de la thèse de la neutralité fiscale de la déductibilité.

L'incidence budgétaire modérée d'un relèvement du plafond de déduction à 20 %

Scénario n° 1 : augmentation de 10 % à 20 % du plafond de déduction propre aux revenus d'activité professionnelle nets de frais professionnels, retenus dans la limite de 8 fois le montant annuel du PASS, sans modification du plafond subsidiaire de 10 % du PASS.

La simulation aboutit à un « *coût budgétaire très faible (epsilon)* », sur la base d'une hypothèse de comportements d'épargne constants. Or, selon les données communiquées aux rapporteurs, 46 % du montant total des cotisations mentionnées dans la déclaration de revenus correspond à des versements volontaires dont la valeur est inférieure à la moitié du plafond de déduction, suggérant l'absence de saturation dudit plafond pour la majorité des contribuables optant pour la déduction.

La direction de législation fiscale a toutefois proposé un second chiffrage intégrant « *l'effet incitatif du relèvement du plafond* », évaluant à 5,1 millions d'euros le coût budgétaire d'un relèvement du plafond si celui-ci conduisait au doublement des cotisations aujourd'hui supérieures à 90 % du plafond actuel. Ce scénario n° 1 bis traduit une hypothèse selon laquelle les contribuables les plus aisés, dont le comportement d'épargne est contraint par le plafond de déduction, réagiraient fortement à l'augmentation de leur « disponible fiscal ».

Scénario n° 2 : augmentation concomitante de 10 % à 20 % du plafond de déduction propre aux revenus d'activité professionnelle nets de frais professionnels, retenus dans la limite de 8 fois le montant annuel du PASS, et du plafond du PASS.

La simulation aboutit également à un « *coût budgétaire très faible (epsilon)* », sur la base d'une hypothèse de comportements d'épargne constants. Le coût budgétaire s'élève toutefois à 5,2 millions d'euros en intégrant « *l'effet incitatif du relèvement du plafond* » comme dans le scénario n° 1 bis, c'est-à-dire en modélisant le doublement du montant des cotisations supérieures à 90 % du plafond actuel.

Source : direction de la législation fiscale.

• Les rapporteurs privilégient une **extension de la période de référence permettant à un contribuable de recourir à la fraction non utilisée du plafond de déduction.**

Lorsque les versements volontaires d'une année sont inférieurs à la limite de déduction de l'année en question, l'espace de déduction non utilisé peut être utilisé au cours de l'une des trois années suivantes ⁽¹⁾. Une **augmentation de la durée de report de la fraction non utilisée du plafond de déduction, par exemple de trois à cinq ans**, accroîtrait utilement le « disponible fiscal » des contribuables qui souscrivent tardivement un PER, par exemple lorsqu'ils ne disposent pas des marges de manœuvre suffisantes pour épargner à un plus jeune âge.

(1) b) du 2. du I de l'article 163 quatervicies du code général des impôts.

Or le caractère tardif de la préparation de la retraite en France est largement documenté. Le pic de souscription des PER intervient entre 50 et 59 ans, cette classe d'âge représentant 29 % des nouveaux adhérents en 2022 selon la DREES. La Chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine (CNCGP) résume ainsi, dans ses réponses écrites, l'intérêt de la mesure : *« le contribuable n'aurait pas l'impression de "perdre" des années de plafonds non utilisés et il pourrait y recourir de manière plus souple grâce à un délai allongé »*.

Recommandation : relever de trois à cinq ans la durée de report du plafond de déduction ou de la fraction de plafond non utilisé afin de soutenir les contribuables souscrivant tardivement à un PER.

• Enfin, la possibilité pour le contribuable de renoncer à déduire le montant de ses versements volontaires de son revenu imposable gagnerait à être popularisée.

Cette option, qui peut être exercée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 224-20 du code monétaire et financier, présente un **intérêt marqué pour les ménages modestes**. En effet, la faculté de recourir à la non-déductibilité compense l'impossibilité ou l'absence de nécessité d'une minoration de l'assiette taxable par un allègement sensible de la fiscalité des prestations versées lors du dénouement du PER ⁽¹⁾. Cela conduit la direction de la législation fiscale à avancer, dans ses réponses écrites, que *« la fiscalité des PER est d'ores et déjà correctement calibrée pour les ménages modestes »*.

À titre d'exemple, les prestations versées sous forme de capital peuvent échapper à toute imposition au titre des revenus dans la mesure où la part du capital correspondant au montant des versements volontaires non déduits est totalement exonérée d'IR. Seule la part des produits du capital est fiscalisée dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire au prélèvement forfaitaire unique de 12,8 % ou, alternativement sur option, être soumise au barème progressif de l'IR et, de ce fait, échapper à toute imposition à l'IR pour les contribuables non imposables. Par comparaison, les prestations en capital qui sont issues de versements volontaires ayant fait l'objet d'une déduction sont soumises au barème progressif de l'IR sur la

(1) Pour rappel, la fiscalité applicable aux prestations versées sous forme de rente ou de capital et issues de versements volontaires n'ayant pas fait l'objet de la déduction, présentée dans la première partie du présent rapport, est la suivante :

- en cas de sortie en rente, la part de la rente correspondant au montant des versements volontaires non déduits est soumise au régime favorable des rentes viagères à titre onéreux (RVTO), qui limite la fraction de la rente imposable à l'IR à 70 % si l'intéressé est âgé de moins de 50 ans, à 50 % s'il est âgé de 50 à 59 ans, à 40 % s'il est âgé de 60 à 69 ans et à 30 % s'il est âgé de plus de 69 ans. Des prélèvements sociaux s'appliquent également sur la partie de la rente correspondant aux gains générés par les versements volontaires, au taux de 17,2 %.
- en cas de sortie en capital, la part de ce capital correspondant au montant des versements volontaires non déduits est totalement exonérée d'IR. Seule la part des produits de ce capital est fiscalisée dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire au PFU de 12,8 % auquel s'ajoutent 17,2 % de prélèvements sociaux ou, alternativement sur option, est soumise au barème progressif de l'IR. Cette fraction peut, de ce fait, échapper à toute imposition à l'IR.

part correspondante, tandis que les produits de ces mêmes versements sont soumis au prélèvement forfaitaire unique.

Or l'attention des rapporteurs a été attirée sur certaines pratiques commerciales des distributeurs de PER, qui font la promotion de l'avantage fiscal immédiat résultant de la déductibilité des versements volontaires en toutes circonstances, sans tenir compte de la situation individuelle des assurés. Selon les termes employés par les représentants du cabinet d'avocats CMS Francis Lefebvre, le « pari sur un *“avantage fiscal” à la sortie n'est [...] pas évident* » dès lors que le départ en retraite n'est pas nécessairement associé à une baisse significative des revenus. Le passage à une tranche de revenus inférieure au titre du barème de l'IR peut, le cas échéant, être contrebalancé par une dégradation du quotient familial par rapport à la date de déduction, en raison par exemple d'une séparation ou du non-rattachement des enfants majeurs au foyer fiscal.

L'Autorité des marchés financiers (AMF) alerte en particulier sur la fiscalité applicable à la sortie en capital en cas de déblocage anticipé aux fins d'acquisition de la résidence principale, la part correspondant aux versements déduits étant imposée au barème progressif de l'IR sans abattement de 10 %. Le Médiateur de l'AMF, dont il est proposé la reproduction d'un dossier de médiation dans l'encadré ci-dessous, rappelle utilement que *« cet événement peut survenir bien avant la retraite, à un moment où les revenus de l'épargnant sont égaux ou supérieurs à ce qu'ils étaient au moment du versement. Un surplus d'imposition, non anticipé et parfois très significatif, peut alors en résulter »* ⁽¹⁾.

(1) AMF, Versement volontaire dans un Plan d'épargne retraite (PER) : les salariés doivent être mieux renseignés sur les conséquences fiscales de leur choix, [blog du médiateur](#), 4 avril 2024.

**La déficience d'information sur l'option de la non-déductibilité,
vue par le Médiateur de l'AMF**

« Dans un cas particulier, une épargnante avait réalisé en 2020 – à la suite de la vente d'un bien immobilier – un versement volontaire déductible de 40 200 euros sur son PER alors qu'elle disposait d'un plafond, pour les cotisations versées en 2020, de 15 180 euros compte tenu de son revenu fiscal de référence de 25 000 euros.

À la suite d'une information erronée du professionnel, l'épargnante a maintenu la déductibilité à l'entrée par défaut, pensant qu'aucune fiscalité ne s'appliquerait à la sortie.

Par l'effet de cette déduction à l'entrée, l'épargnante n'était redevable d'aucun impôt sur le revenu au titre de l'année 2020 et s'est ainsi vue rembourser la somme de 1 190 euros, déjà prélevée à la source.

Un an plus tard, lorsque l'épargnante a débloqué le montant versé en vue de l'acquisition de sa résidence principale, la réintégration de la somme de 40 200 euros (montant de son versement volontaire) à ses revenus professionnels l'année suivante a généré une imposition à hauteur de 12 000 euros.

Autrement dit, l'avantage comparé au moment du versement s'est limité à 1 190 euros alors qu'un an plus tard lors du déblocage anticipé la réintégration du montant a généré une imposition totale de 12 000 euros, la somme versée ayant été prise en compte dans sa totalité à la sortie alors que seule une part avait été retenue pour la déductibilité à l'entrée.

Dans cette espèce particulière, l'épargnante n'avait pu faire un choix éclairé, faute d'avoir reçu une information claire, précise, exacte et non trompeuse sur les conséquences fiscales de son versement volontaire déductible.

Compte tenu du défaut manifeste d'information et des conséquences dommageables qui s'en sont suivies, le Médiateur a pu obtenir dans ce dossier le remboursement par l'établissement de la charge fiscale survenue. »

Source : réponses écrites de l'Autorité des marchés financiers.

En complément des initiatives préconisées *infra* quant au développement de l'éducation financière en France, **les rapporteurs estiment qu'une obligation d'information et de conseil renforcée doit être imposée aux teneurs de compte distribuant des PER**. Il ne s'agit aucunement de remettre en cause le principe même de la déductibilité par défaut, mais de veiller à ce que les avantages et les inconvénients de la déduction et de la non-déduction des versements volontaires soient clairement présentés au client.

Les contrats conseillés doivent être conformes aux besoins et aux exigences de l'épargnant, dont la situation financière et fiscale de celui-ci. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 224-29 du code monétaire et financier, les gestionnaires et les distributeurs PER sont tenus à un devoir de conseil leur imposant de proposer à l'épargnant un produit approprié *« au vu de la situation du titulaire éventuel, de ses connaissances et de son expérience en matière financière, de son horizon de placement de long terme, de son espérance de rendement, de ses objectifs d'investissement, y compris ceux concernant ses éventuelles préférences en matière de durabilité, et de ses besoins de préparation de sa retraite »*. Il est fait

spécifiquement mention de l'obligation de conseil en cas de décision de l'intéressé d'opter pour la liquidation de son PER en rente viagère, qui doit alors être « *informé expressément des conséquences de ce choix et du caractère irrévocable de son engagement* » en vertu du troisième alinéa du même article. Une disposition similaire pourrait être insérée au sujet de l'incidence fiscale de la stratégie de versements volontaires retenue par l'épargnant.

Recommandation : renforcer le devoir de conseil en matière fiscale des intermédiaires de la chaîne de distribution du PER, en présentant notamment les avantages de l'option de la non-déduction pour les particuliers aux revenus modestes.

b. La voie souhaitable du développement des PER collectifs

La souscription d'un contrat d'épargne retraite dans le cadre professionnel apparaît comme le levier le plus efficace pour accroître la diffusion du PER parmi les épargnants. L'existence d'un PER d'entreprise incite fortement les salariés à se constituer une épargne retraite, d'autant que celle-ci est augmentée des versements de leur employeur. Par ailleurs, les PER d'entreprise sont de nature à bénéficier plus largement que le PER individuel aux ménages modestes, contribuant à l'objectif des rapporteurs d'une meilleure répartition de l'épargne retraite parmi les catégories de revenus. La cotisation annuelle versée sur un PER d'entreprise est en moyenne inférieure à celle abondant un PER individuel. Selon les données de la DREES, la cotisation moyenne sur un PER individuel s'élève à 5 220 euros en 2021, contre 2 860 sur un PERECO et 1 250 euros sur un PEROB. Ces versements, s'ils correspondent potentiellement à des transferts en provenance d'anciens produits d'épargne retraite, démontrent que « *le PEROB constitue le produit qui accueille très nettement le plus grand nombre de petits versements d'épargne* » selon les termes de la FNMF ⁽¹⁾.

Les rapporteurs préconisent par conséquent de rendre obligatoire la couverture des salariés du secteur privé par un PER d'entreprise collectif (PERECO), sans revenir sur le caractère facultatif des versements (i). Par ailleurs, l'extension de la présomption d'objectivité au bénéfice des sous-catégories professionnelles couvertes par un PEROB inciterait les employeurs à souscrire ce type de contrats (ii). Enfin, les conditions d'une extension des produits d'épargne retraite collectifs aux employeurs et aux agents publics gagneraient à être examinées par le Gouvernement (iii).

- i. La généralisation de la couverture des salariés par un PERECO dans les entreprises de plus de 11 salariés

● **La mise en place d'un PER d'entreprise collectif (PERECO) par l'employeur pourrait être rendue obligatoire afin d'augmenter le taux de couverture des salariés**, en particulier dans les PME. Les rapporteurs préconisent une solution inspirée de l'*auto-enrollment* britannique présenté *infra*, **sans toutefois**

(1) DREES, Les retraités et la retraite – édition 2023, *Panoramas de la DREES*, p. 259.

que l'employeur ou l'épargnant ne soient tenus d'effectuer des versements sur le PER. Les rapporteurs partagent l'analyse de l'Association française de la gestion financière (AFG), pour qui « *le fait de disposer d'un accès effectif à l'enveloppe [du PER] semble être à même de pouvoir inciter davantage d'épargnants à utiliser cet outil* ». La simple faculté ouverte au plus grand nombre de salariés d'adhérer à un PERECO créerait un « effet signal » propice au développement de l'épargne retraite.

À cet égard, les rapporteurs se félicitent de **l'extension des dispositifs de partage de la valeur aux entreprises employant moins de 50 salariés**, introduite par les articles 5 et 6 de la loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023 transposant l'ANI du 23 février 2023 ⁽¹⁾. À partir du 1^{er} janvier 2025, les entreprises qui emploient entre 11 et 49 salariés devront mettre en place à titre expérimental un dispositif de partage de la valeur dès lors qu'elles sont constituées sous forme de société et qu'elles réalisent un bénéfice net fiscal positif au moins égal à 1 % du chiffre d'affaires pendant trois années consécutives. Ces dispositions favorisent le développement de l'épargne retraite dans la mesure où le dispositif de partage de la valeur peut prendre la forme d'un abondement par l'employeur d'un PERECO ou d'un PERCO. Il en ressort toutefois que les sommes attribuées au salarié ne sont prioritairement affectées à un produit d'épargne retraite. L'employeur dispose de plusieurs options pour se conformer à cette exigence, puisqu'il peut également instituer un régime d'intéressement ou de participation, créer un PEE ou verser la prime de partage de la valeur (PPV) prévue à l'article 1^{er} de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

(1) Loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023 portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise.

**La souscription obligatoire d'un produit d'épargne retraite
dans le cadre professionnel : le cas de l'*auto-enrollment* britannique**

La revue de littérature réalisée par l'OCDE conclut à la **complémentarité des incitations fiscales et non fiscales** dans le développement de l'épargne retraite. Ces dernières sont particulièrement efficaces pour attirer les personnes aux revenus modestes, dont l'épargne disponible est insuffisante pour abonder un produit d'épargne retraite et dont l'intérêt fiscal est limité dès lors qu'elles ne sont pas nécessairement assujetties à l'impôt sur le revenu. La complexité de la norme fiscale, en l'absence de conseils ou d'accompagnement appropriés, est également un obstacle à l'utilisation des avantages fiscaux disponibles ⁽¹⁾.

À l'inverse, **la souscription obligatoire et la souscription automatique avec option de retrait conduisent à des taux de participation nettement supérieurs à ceux obtenus en cas de souscription volontaire, même assortie d'une incitation fiscale**. Les Pays-Bas et le Danemark ont ainsi mis en place des régimes de retraite professionnels qualifiés de « *quasi-obligatoires* » via des conventions collectives de branche ou nationales négociées par les partenaires sociaux, en application desquelles les employeurs doivent proposer des produits d'épargne retraite auxquels les salariés sont tenus de souscrire.

Le Royaume-Uni a institué un dispositif d'affiliation automatique (*auto-enrollment*) dans le cadre du *Pensions Act* de 2008. Depuis le 1^{er} février 2018, tout employeur britannique doit automatiquement affilier ses salariés éligibles à un fonds de pension d'entreprise ⁽²⁾. Le montant des versements doit être supérieur ou égal à 8 % du salaire brut annuel, dont 5 points de pourcentage en provenance du salarié et 3 points de pourcentage en provenance de l'employeur. Les salariés conservent la faculté de refuser l'affiliation ou de sortir du dispositif (*opt-out*). Selon les données de l'agence de régulation des retraites (*Pensions Regulator*), près de 2,4 millions d'employeurs ont procédé à des affiliations automatiques entre juillet 2012 et janvier 2024, au bénéfice de plus de 11 millions de salariés.

● Concrètement, **la généralisation de la couverture des salariés par un PER d'entreprise pourrait intervenir progressivement sur le modèle de la complémentaire « santé »**. Depuis le 1^{er} janvier 2016, les entreprises du secteur privé ont l'obligation de proposer une complémentaire « santé » à leurs salariés et d'en financer au moins la moitié ⁽³⁾. À compter de cette date, en l'absence d'accords de branche ou d'entreprise, les employeurs sont tenus d'offrir une couverture en matière de remboursement complémentaire de frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident à leurs salariés par voie unilatérale. Une priorité a toutefois été donnée à la négociation d'accords de branche et, de manière subsidiaire, à la conclusion d'accords d'entreprise afin que les entreprises se conforment à l'obligation de couverture effective. Cette mesure a été introduite par l'article 1^{er} de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, transposant l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier

(1) OCDE, *Financial Incentives and Retirement Savings*, 2018, p. 78.

(2) *Sont éligibles au dispositif d'affiliation automatique les salariés âgés d'au moins 22 ans, qui n'ont pas déjà souscrit à un produit d'épargne retraite et dont les revenus annuels sont supérieurs à 10 000 livres par an.*

(3) Article L. 911-7 du code de la sécurité sociale.

2013 ⁽¹⁾. Le nombre de personnes couvertes par un contrat d'entreprise a progressé de 5 % entre 2014 et 2017, la généralisation de la couverture collective bénéficiant principalement aux salariés les plus précaires, tels que les jeunes de moins de 26 ans et les salariés en contrat à durée déterminée (CDD) ⁽²⁾.

• **Une partie des interlocuteurs auditionnés a exprimé des réserves quant à la généralisation des PERECO.** Le syndicat Force ouvrière (FO) estime par exemple que le dispositif serait « *en complète contradiction avec le système de retraite universel par répartition* », tandis que l'U2P considère que « *la souscription d'un contrat retraite par une entreprise ou un particulier doit rester facultative* ».

Conscients des inquiétudes légitimes suscitées par leur proposition, les rapporteurs estiment que la mise en place d'un PERECO par la voie unilatérale pourrait n'intervenir qu'en l'absence de couverture organisée par un accord de branche ou un accord d'entreprise. Ils constatent que **le dialogue social pourrait contribuer plus largement au déploiement du PER**. Selon les informations transmises par la direction générale du travail, seules les cinq branches suivantes ont conclu un accord tendant à mettre en place un PERECO auquel les entreprises relevant de son champ d'application peuvent adhérer : les cinq branches des industries alimentaires, liées par une même convention collective ⁽³⁾ ; le thermalisme ⁽⁴⁾ ; les industries chimiques ⁽⁵⁾ ; les commerces et services de l'audiovisuel, de l'électronique et de l'équipement ménager ⁽⁶⁾ ; le négoce de l'ameublement. Au niveau des accords d'entreprise, le ministère chargé du travail ne distingue en revanche pas, parmi le flux des accords et des avenants déposés chaque année, ceux qui concernent les PERECO issus de la loi PACTE de ceux qui portent sur les PERCO antérieurs. Les accords d'entreprise instituant un PERCO peuvent toujours être modifiés, sans que le contrat ne puisse recevoir de nouveaux adhérents. Le nombre de textes relatif à l'épargne salariale et portant sur un PERECO ou un PERCO a crû de 3 380 en 2017 à 5 910 en 2022 ⁽⁷⁾, sans qu'il ne soit possible de déterminer le taux de couverture des salariés ou la répartition sectorielle des accords.

• **La généralisation des PERECO ne serait assortie d'aucune obligation de versement** afin de ne pas grever le budget des ménages ou la compétitivité des entreprises. Cette considération conduit les rapporteurs à ne pas préconiser la

(1) Article 1^{er} de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés.

(2) DREES, Une hausse modérée de la couverture de la population après la généralisation de la complémentaire santé d'entreprise, *Études et résultats*, n° 1166, octobre 2020.

(3) Convention collective nationale des 5 branches industries alimentaires diverses du 21 mars 2012.

(4) Avenant du 10 février 2022 à l'accord du 2 octobre 2019 relatif à la création d'un PEI/PERCOI.

(5) Avenant n° 1 du 30 mars 2022 à l'accord du 18 juillet 2016 relatif à la création d'un plan d'épargne retraite collectif interentreprises (PERCOI).

(6) Avenant n° 1 du 11 avril 2023 à l'accord du 12 avril 2022 relatif à l'épargne salariale.

(7) Ministère du travail, du plein-emploi et de l'insertion, La négociation collective en 2022 – édition 2023, p. 229.

généralisation du PEROB, dont la mise en place conduit au versement de cotisations obligatoires par l'employeur et, si le règlement du contrat le prévoit, par le salarié. Selon les acteurs de l'intermédiation en assurance entendus par les rapporteurs, **les frais d'adhésion et de gestion supportés par l'employeur en raison de la souscription d'un PER d'entreprise sont modestes**. Le syndicat Planète CSCA estime ce coût à **trois euros par salarié et par an**. En tout état de cause, le seuil de 11 salariés retenu pour la généralisation des dispositifs de partage de valeur pourrait s'appliquer à cette nouvelle obligation. Les plus petites entreprises en seraient dispensées au vu de leur relative fragilité économique et financière.

Recommandation : rendre obligatoire la mise en place d'un PERECO dans les entreprises de plus de 11 salariés, sans que l'employeur et le salarié ne soient tenus d'y réaliser des versements.

- ii. L'assouplissement de la présomption d'objectivité au bénéfice des sous-catégories professionnelles susceptibles de bénéficier d'un PEROB

La définition des catégories objectives bénéficiant d'une présomption de couverture gagnerait à être assouplie par voie réglementaire afin d'encourager la mise en place de PEROB.

Pour que l'abondement de l'employeur soit exonéré de cotisations sociales, un PEROB ne couvrant qu'une partie du personnel doit bénéficier à une **catégorie dite objective de salariés**. Les catégories objectives définies à partir des trois premiers critères fixés par l'article R. 242-1-1 du code de la sécurité sociale bénéficient d'une présomption de couverture ⁽¹⁾. Les critères relatifs à l'appartenance aux catégories de cadres et de non-cadres, au niveau de rémunération et à l'appartenance aux catégories définies par les conventions collectives sont ainsi considérés comme plaçant les salariés dans une situation identique au regard des garanties instaurées par le contrat d'entreprise en matière de retraite.

À l'inverse, **deux critères ne sont pas présumés revêtir un caractère collectif**. Sont concernés le critère relatif à l'appartenance aux sous-catégories professionnelles définies par les conventions collectives, qui portent sur « *le niveau de responsabilité, le type de fonctions ou le degré d'autonomie ou l'ancienneté dans le travail des salariés* » ⁽²⁾, et le critère relatif à l'appartenance aux catégories « *définies clairement et de manière non restrictive à partir des usages constants, généraux et fixes en vigueur dans la profession* » ⁽³⁾. Pour ces deux catégories présumées non-collectives, l'employeur doit démontrer que les salariés bénéficiant du PEROB sont placés, en raison de leur activité professionnelle, dans une situation différente des autres salariés au regard de la retraite. Le cabinet CSM Francis Lefebvre a alerté les rapporteurs sur « *l'insécurité juridique* » qui pèserait sur les entreprises recourant aux catégories présumées non-collectives pour déterminer les

(1) 1° de l'article R. 242-1-2 du code de la sécurité sociale.

(2) 4° de l'article R. 242-1-1 du code de la sécurité sociale.

(3) 5° de l'article R. 242-1-1 du code de la sécurité sociale.

conditions d'adhésion à un PEROB. Le périmètre et l'appartenance desdites catégories sont susceptibles d'être appréciés différemment par l'employeur et l'administration, exposant le premier à un redressement de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) si le PEROB mis en place ne respecte pas le caractère collectif.

Dès lors, le **recours aux sous-catégories professionnelles**, dont les trois critères d'appartenance sont clairement définis (niveau de responsabilité, type de fonction, autonomie ou ancienneté), pourrait utilement bénéficier d'une présomption d'objectivité afin de sécuriser la mise en place des PEROB.

Recommandation : encourager les entreprises à mettre en place un PEROB en conférant une présomption d'objectivité aux catégories de salariés fondées sur les sous-catégories définies par les conventions collectives, afin de limiter les risques de contentieux.

- iii. L'extension des produits d'épargne retraite collectifs aux employeurs et aux agents publics : un levier d'attractivité pour la fonction publique, des conditions de mise en place à fiabiliser

Il ressort des travaux des rapporteurs que **les agents publics**, dont le nombre s'élève à 5,67 millions au 31 décembre 2021 selon les dernières données disponibles ⁽¹⁾, **ne peuvent pas bénéficier d'un PER souscrit dans un cadre collectif**. Le PERECO et le PEROB sont des produits d'entreprise destinés aux seuls « salariés » ⁽²⁾, lesquels s'entendent des travailleurs de droit privé par opposition aux fonctionnaires et aux agents contractuels de droit public.

(1) *Direction générale de l'administration et de la fonction publique*, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres – édition 2023, décembre 2023, p. 15.

(2) *Aux termes de l'article L. 224-17 du code monétaire et financier*, « Lorsqu'un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif a été mis en place, tous les salariés de l'entreprise peuvent bénéficier de ses dispositions ». *De même, l'article L. 224-24 du même code dispose que* « Le plan d'épargne retraite obligatoire est mis en place au bénéfice de l'ensemble des salariés de l'entreprise ou bien d'une ou plusieurs catégories de salariés ».

La situation des fonctionnaires en mobilité dans des organismes parapublics

L'attention des rapporteurs a été attirée par la Préfon sur la situation des fonctionnaires détachés ou mis à disposition au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ou d'une entreprise publique, telle qu'une société d'économie mixte.

Ces agents ne sont pas éligibles au PERECO ou au PEROB qu'aurait mis en place l'entité d'accueil. Ces produits d'épargne retraite collectifs ne peuvent ainsi bénéficier qu'aux salariés de droit privé employés par ces organismes, créant une inégalité de traitement.

Un **fonctionnaire en détachement** est placé hors de son corps ou cadre d'emplois d'origine mais continue de bénéficier, dans ce corps ou cadre d'emplois, de ses droits à l'avancement et à la retraite ⁽¹⁾. Il lui est interdit, en revanche, d'être affilié au régime de retraite propre à l'organisme d'accueil, ni d'acquérir à ce titre des droits à pension, sous peine de suspension de la pension de l'État ou de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et de remboursement des sommes indûment perçues ⁽²⁾. Le Conseil d'État a confirmé « *qu'un fonctionnaire en position de détachement ne peut être affilié à aucun des régimes de retraite dont relève sa fonction de détachement* », jugeant que le ministre chargé de l'économie et des finances avait prononcé à bon droit la suspension partielle du versement des aréages de la pension civile servie à un fonctionnaire détaché dans un EPIC, qui bénéficiait d'une retraite complémentaire à ce titre ⁽³⁾.

Un **fonctionnaire mis à disposition** demeure dans son corps ou cadre d'emplois d'origine, à l'inverse d'un fonctionnaire détaché. Il continue à percevoir la rémunération correspondante mais exerce ses fonctions hors de l'administration où il a vocation à servir ⁽⁴⁾. Si le code général de la fonction publique est silencieux s'agissant des droits à retraite d'un fonctionnaire mis à disposition, la Cour de cassation a confirmé que celui-ci ne pouvait pas davantage se constituer des droits à retraite dans le cadre du régime de l'organisme d'accueil ⁽⁵⁾.

Les différences qui subsistent entre les régimes de retraite des secteurs public et privé ne sauraient justifier l'impossibilité pour les employeurs publics de proposer un produit d'épargne retraite collectif à leurs agents. Les PER individuels réservés aux agents publics dans une logique affinitaire, tels que la Préfon et la Complémentaire retraite des hospitaliers (CRH-CGOS), représentent un palliatif insuffisant en ce qu'ils ne sont pas alimentés par les versements complémentaires de l'employeur.

Les rapporteurs considèrent que les employeurs publics qui le souhaitent devraient être habilités à souscrire des produits d'épargne retraite collectifs au bénéfice de leurs agents. La mise en place de produits collectifs souscrits dans un cadre professionnel interviendrait sur une base volontaire, à l'initiative de chaque employeur public, par exemple une collectivité territoriale ou

(1) Article L. 513-1 du code général de la fonction publique.

(2) Article L. 513-4 du code général de la fonction publique.

(3) Conseil d'État, 9^e et 10^e sous-sections réunies, 29 juin 2001, n° 181743, mentionné aux tables du recueil Lebon.

(4) Article L. 512-6 du code général de la fonction publique.

(5) Cour de cassation, 2^e chambre civile, 24 mai 2005, n° 01-43094, publié au Bulletin.

un établissement public local. Selon la Préfon, cette mesure « *permettrait à certains employeurs de répondre aux enjeux d'attractivité de la fonction publique* » et de favoriser les mobilités professionnelles, aussi bien entre les secteurs public et privé qu'entre les trois versants de la fonction publique. Les difficultés de recrutement y sont largement documentées, la Cour des comptes estimant, dans son bilan d'étape de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, que celle-ci se trouve devant un paradoxe ⁽¹⁾ : « *alors que la part de seniors y est élevée et en croissance constante, elle est à la recherche de jeunes talents et rencontre de sérieuses difficultés à pourvoir l'ensemble des postes proposés* ».

Près de cinq ans après l'adoption de cette réforme importante, le Gouvernement gagnerait à examiner les conditions de l'extension des produits d'épargne retraite collectifs aux employeurs et aux agents publics. Les avantages et les inconvénients respectifs de la création d'un dispositif complémentaire aux trois catégories actuelles de PER et de l'extension du bénéfice des PER d'entreprise existants aux employeurs et aux agents publics pourraient être étudiés en priorité. En effet, la direction de la sécurité sociale a indiqué aux rapporteurs que « *le développement de l'épargne retraite collective au sein de la fonction publique n'implique pas nécessairement le développement de produits propres à ce secteur* », estimant que la non-segmentation du marché assurait « *une plus grande mutualisation* » des risques.

En tout état de cause, **les rapporteurs estiment que les agents publics devraient être autorisés à cumuler les droits acquis au titre d'un produit d'épargne retraite collectif avec leur pension civile de retraite.** Cette règle générale permettrait notamment aux agents publics détachés ou mis à disposition auprès d'une entité parapublique de se constituer des droits au titre des PER qui seraient mis en place par leur organisme d'accueil.

Recommandation : étudier les conditions de l'extension des produits d'épargne retraite collectifs aux employeurs et aux agents publics.

B. RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA LISIBILITÉ DE L'ÉPARGNE RETRAITE, EN S'APPUYANT SUR DES AJUSTEMENTS CIBLÉS DE SES PARAMÈTRES ET DE SA FISCALITÉ

1. L'accessibilité des plans d'épargne retraite doit être améliorée afin de consolider leur place dans l'épargne des Français et dans le financement de l'économie

Si la fiscalité constitue un paramètre et un élément d'analyse incontournable du plan épargne de retraite, les auditions menées par les rapporteurs ont mis en évidence la nécessité de replacer la fiscalité dans un cadre plus global afin d'évaluer

(1) Cour des comptes, La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape, *Rapport public thématique*, novembre 2023, p. 69.

au mieux l'attractivité, les atouts et les points d'amélioration de cet outil de préparation de la retraite.

Pour les épargnants, le choix d'ouvrir un PER dépend de nombreux facteurs allant de la capacité à bloquer son épargne sur le long terme (voir *supra*) au rendement attendu du contrat, qui implique de prendre en compte les frais appliqués par les gestionnaires et distributeurs de PER. Cela suppose un renforcement de l'accès à l'information et une mobilisation du devoir de conseil des professionnels du secteur financier (a), mais aussi un perfectionnement de l'éducation financière des Français (b). En outre, une lisibilité accrue des dispositifs d'épargne retraite pourrait favoriser une allocation plus dynamique de l'épargne disponible (c).

a. Les épargnants doivent pouvoir bénéficier d'une information claire et accessible sur l'offre d'épargne retraite

En 2021, un rapport remis par la présidente du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), Mme Corinne Dromer, à la demande du ministre de l'Économie et des Finances M. Bruno Le Maire, a permis d'examiner les frais pratiqués sur les PER individuels, en analysant 36 contrats (24 PER assurantiels et 2 PER comptes-titres, la structure des frais étant différente selon la nature juridique du contrat) ⁽¹⁾. Trois principaux constats se dégageaient du rapport :

– **l'accumulation d'un grand nombre de frais**, comme en atteste le tableau ci-après, tout particulièrement pour les PER assurantiels et ce quels que soient les acteurs, pèse sur les rendements des contrats, avec une absence de compensation par l'avantage fiscal pour les épargnants ayant opté pour la non-déductibilité des versements ;

– **l'information sur ces frais (notice et annexe financière) est peu accessible sur les sites internet de nombreux établissements**, ce qui ne permet pas à un épargnant souhaitant investir pour sa retraite de mener à bien un prospect en comparant les tarifs afin de choisir seul son contrat, sans nécessairement recourir à un conseiller. En outre, l'épargnant ayant souscrit un PER ne dispose pas de la somme des frais annuels de gestion totaux (assurance + société de gestion) sur le relevé d'information ;

– **le PER est un produit nouveau suscitant une dynamique avec de nouvelles offres simplifiées et adaptées à un large public** : des frais bas et limités en nombre, une commercialisation digitale avec information complète et accessible par internet et permettant la constitution d'une épargne indolore avec des versements volontaires de petits montants.

(1) Le rapport peut être consulté en ligne :

https://www.ccsfin.fr/sites/default/files/medias/documents/rapport_per-2021.pdf

PANORAMA DES FRAIS APPLIQUÉS SUR UN PER ASSURANTIEL ⁽¹⁾

T4 Synthèse des frais des PER assurance

Frais 2021 des PER assurance	Minimum	Maximum	Moyenne
Montant minimum de versement initial (en euros)	50,00	5 000,00	696,88
Frais « Assureurs »			
Frais sur versement maximum (en %)	0,00	5,00	3,18
Frais de gestion contrat fonds en euros/an (en %)	0,60	2,00	0,87
Frais de gestion contrat fonds eurocroissance/an (en %)	0,70	1,00	0,83
Frais de performance financière fonds eurocroissance (en %)	10,00	15,00	11,70
Frais de gestion contrat supports en UC/an (en %)	0,50	1,00	0,85
Gestion pilotée ^{a)} – supplément frais proportionnels/an (en %)	0,00	0,50	N/A
Frais changement modes de gestion (en % ou en euros)	0,00	1,00	N/A
Frais changement profil de gestion (au sein d'un même mode de gestion) (en % ou en euros)	0,00	1,00	N/A
Frais d'arbitrage proportionnels (en %)	0,00	5,00	0,72
Frais d'arbitrage forfaitaires (en euros)	15,00	15,00	15,00
Nombre d'arbitrages gratuits/an	0	Illimité	
Frais adhésion association (en euros)	0,00	30,00	17,09
Frais sur les aménagements de rente (en %) ^{b)}	0,00	3,00	1,18
Frais de transfert sortant (en %)	0,00	1,00	0,96
Frais de transfert entrant (en %)	0,00	0,00	0,00
Frais « Société de gestion » ^{c)}			
Nombre supports en UC permanents	9	1 197	244
Frais de gestion UC société de gestion – actions (en %)	0,78	3,29	1,90
dont taux de rétrocessions de commissions (en %)	0,19	1,39	0,87
Frais de gestion UC société de gestion – obligations (en %)	0,43	1,90	1,10
dont taux de rétrocessions de commissions (en %)	0,15	0,87	0,49

a) Gestion pilotée : mode de gestion par défaut du PER, selon une allocation de l'épargne permettant de réduire progressivement les risques financiers pour le titulaire. Trois profils de gestion ont été définis par le législateur : « prudent horizon retraite », « équilibré horizon retraite » et « dynamique horizon retraite ».
b) Des frais sur encours de rentes peuvent se rajouter, avec un minimum de 0,60 % et un maximum de 1,00 % par an sur le panel.
c) Données sources obtenues à partir de 32 contrats sur les 34 retenus dans le panel. La colonne « Minimum » correspond à la moyenne des minima par contrat et la colonne « Maximum » correspond à la moyenne des maxima par contrat. La colonne « Moyenne » correspond à la moyenne des moyennes par contrat.

Source : Comité consultatif du secteur financier.

Les trois recommandations formulées conséquemment par le rapport ont été dans l'ensemble suivies d'effets, comme l'indique le tableau ci-dessous communiqué aux rapporteurs par la direction générale du Trésor.

(1) À noter que les données figurant dans son tableau datent de 2021 et ne sont pas nécessairement représentatives des frais observés en 2024.

Tableau n°7 : Recommandations du CCSF et actions menées pour y répondre.

Recommandation	Actions menées
Offrir une information complète sur les frais avant la souscription.	L'accord de place a permis d'assurer la publication d'une information complète des frais avant la souscription. L'accord prévoit ainsi la publication en ligne d'un tableau standard regroupant les frais par catégorie. En outre, la loi relative à l'Industrie Verte prévoit qu'un arrêté modifie l'article 2 de l'arrêté du 7 août 2019, l'article A 522-1 du code des assurances et les annexes n°1 et n°2 annexées au même article, afin de renforcer l'information de l'épargnant. Les services de la DG Trésor travaillent, notamment en lien avec l'ACPR, à rendre ces dispositions les plus protectrices possibles. A noter que plus généralement, la loi relative à l'Industrie Verte renforce le devoir de conseil dans la durée pour les PER.
Afficher les frais totaux.	Depuis l'accord de place, l'affiche des frais totaux est disponible en ligne. Les tableaux annexés à l'article A. 522-1 du code des assurances prévoient une information relative aux frais de gestion du contrat et aux frais totaux (frais de gestion de l'unité de compte et frais de gestion), dont les frais rétrocédés (taux de rétrocessions de commissions).
Permettre une comparabilité des offres	Le rapport du CCSF mentionne à ce sujet l'Observatoire des tarifs bancaires mis en place en 2011. Le CCSF a prévu, début 2024, la mise en place dans l'année de l'Observatoire des produits d'épargne financière, qui n'aura pas vocation à conseiller les épargnants dans leurs choix d'allocation de portefeuille mais bien à assurer un haut de niveau de transparence sur les frais en matière d'unités de compte. Des travaux sont actuellement en cours pour définir le bon niveau de granularité des actifs analysés.

Source : direction générale du Trésor.

En outre, l'article 35 de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a confié au CCSF une nouvelle mission consistant à suivre l'évolution des frais et de la performance des produits d'épargne financière ⁽¹⁾ via la mise en place d'un **Observatoire des produits d'épargne financière**, qui fait actuellement l'objet de travaux préparatoires. Comme cela a été indiqué en audition par l'actuelle présidente du CCSF, Mme Catherine Julien-Hiebel, l'Observatoire fera l'objet de mises à jour annuelles et comprendra des focus qualitatifs. Par ailleurs, cette même loi a consacré **un devoir de conseil obligatoire postérieurement à l'adhésion de l'épargnant à un contrat**, afin de compléter le devoir de conseil incombant aux intermédiaires ou entreprises d'assurance (individuels ou de groupe) ou de capitalisation à la souscription des contrats d'assurance vie et contrats de capitalisation ⁽²⁾, en complétant l'article L. 522-5 du code des assurances. **Le devoir de conseil a ainsi été étendu aux situations suivantes :**

- lorsque le gestionnaire du contrat est informé d'un changement dans la situation personnelle et financière du contractant ou ses objectifs d'investissement, il s'assure que le contrat demeure approprié ou adéquat aux exigences et besoins exprimés, et informe l'épargnant si ce n'est plus le cas ;

(1) Article L. 614-1 du code monétaire et financier, dont l'entrée en vigueur est prévue le 24 octobre 2024.

(2) Il s'agit des contrats visés à l'article L. 522-1 du code des assurances.

– si le contrat n’a fait l’objet d’aucune opération – hors opérations programmées – au cours d’une durée précisée par arrêté du ministre chargé de l’économie, il procède, à moins d’un refus ou d’une absence de réponse de l’épargnant, à une actualisation des informations recueillies afin de s’assurer que le contrat demeure approprié ou adéquat aux exigences et besoins exprimés, et informe l’épargnant si ce n’est plus le cas ;

– à l’occasion de toute opération susceptible d’affecter le contrat de façon significative, le gestionnaire doit conseiller à l’épargnant une opération cohérente avec ses exigences et besoins.

Pour rappel, l’ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l’épargne retraite prise en application de la loi PACTE avait également prévu des **dispositions spécifiques à l’exercice du conseil lors de la commercialisation des plans d’épargne retraite individuels**. Ainsi, l’article L. 224-29 du code monétaire et financier dispose que le gestionnaire ou distributeur de PER, mentionné précédemment, doit proposer au titulaire éventuel un plan « approprié », tenant compte de sa situation personnelle ⁽¹⁾ et l’informer des différentes caractéristiques de ce plan (modalités de gestion financière, conditions de disponibilité de l’épargne, du régime fiscal et social applicable), le tout sans préjudice des autres obligations de conseil existantes.

En plus de **l’accord de place signé le 2 février 2022** sous l’égide du ministre de l’Économie et des Finances et des mesures prévues par la loi relative à l’industrie verte, on peut également mentionner **l’arrêté du 24 février 2022 portant renforcement de la transparence sur les frais du plan d’épargne retraite et de l’assurance vie** ⁽²⁾, ainsi que **l’arrêté du 4 avril 2023 améliorant la transparence et la lisibilité sur les frais du plan d’épargne retraite et de l’assurance vie** ⁽³⁾, qui enrichit l’information précontractuelle et l’information annuelle fournies à l’épargnant en prévoyant que le total des frais supporté par chaque unité de compte ou chaque actif est désormais affiché. Cela a notamment permis d’intégrer la présentation des frais de rétrocession, aussi appelés rétrocommissions, dans les frais de gestion et les frais totaux. Ces frais ne concernant que les PER assurantiels, une transparence accrue sera de nature à limiter les risques d’une concurrence biaisée vis-à-vis des PER comptes-titres ⁽⁴⁾.

(1) Soit « de ses connaissances et de son expérience en matière financière, de son horizon de placement de long terme, de son espérance de rendement, de ses objectifs d’investissement, y compris ceux concernant ses éventuelles préférences en matière de durabilité, et de ses besoins de préparation de sa retraite ».

(2) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045299785>

(3) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047428690>

(4) Les frais de rétrocession, aussi appelés rétrocommissions, correspondent aux sommes qu’une société d’assurance rétrocède à l’intermédiaire chargé de la commercialisation de son produit. Cela ne concerne que les PER assurantiels dans la mesure où les gestionnaires d’actifs qui gèrent les PER comptes-titres ont l’interdiction de percevoir une rétrocession sur les fonds gérés pour leurs clients au travers d’un mandat, afin d’éviter tout conflit d’intérêt défavorable au client. Selon les représentants d’InterInvest entendus en audition par les rapporteurs, cette situation peut jouer en défaveur des PER comptes-titres, dont les frais de gestion peuvent être supérieurs à ceux des PER assurantiels qui peuvent aussi donner lieu à une rémunération au titre des rétrocommissions et proposer en conséquence des frais de gestion plus faibles.

De façon générale, si des améliorations ont été obtenues pour les épargnants depuis l'entrée en vigueur de la loi PACTE ⁽¹⁾, **les frais prélevés sur les PER et leur incidence sur le rendement et sur l'avantage fiscal potentiellement obtenu demeurent un sujet de vigilance pour les associations d'épargnants** auditionnées par les rapporteurs. Les travaux menés par le CCSF en vue de la mise en place de l'Observatoire susmentionné permettront de renforcer plus encore la transparence du marché et d'objectiver l'évaluation des frais. En outre, le projet de directive de la Commission européenne visant à mettre en œuvre la *Retail Investment Strategy* (RIS) a d'ores et déjà donné lieu à un renforcement de l'examen des unités de compte référencées dans les produits d'épargne, afin d'identifier les frais nettement supérieurs à la moyenne des frais prélevés dans la même catégorie et minant en conséquence le rendement des produits.

(1) Dès septembre 2022, France Stratégie constatait ainsi dans son troisième rapport d'évaluation de la loi PACTE qu'en « ce qui concerne les frais de gestion des PER, leur plafonnement dans certains cas et le renforcement de la transparence autour de ces frais sont à l'origine d'une baisse significative des saisines du médiateur de l'AMF liées à l'épargne salariale qui ne sont plus, pour la première fois, la première source de saisines en 2021 ». Le rapport peut être consulté en ligne :

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-de-suivi-devaluation-de-loi-pacte-troisieme-rapport>

La Retail Investment Strategy for Europe (RIS)

La Commission européenne a lancé en mai 2021 une consultation intitulée « *A Retail Investment Strategy for Europe* » (RIS) et a par la suite adopté, le 24 mai 2023, une série de mesures sur les investissements dits de détail (par opposition aux investisseurs professionnels), dans l'objectif de permettre une meilleure participation des citoyens sur les marchés de capitaux. La proposition de directive ⁽¹⁾, qui vise à modifier une série de textes en vigueur ⁽²⁾, identifie ainsi plusieurs leviers visant à favoriser l'investissement des ménages européens dans l'économie productive, tels que :

– **améliorer les informations fournies aux investisseurs en détail sur les produits et service d'investissement en les rendant plus pertinentes ;**

– **rendre les coûts plus transparents et comparables afin de protéger le rendement des investissements et ainsi valoriser le principe du « Value for money »** notamment en enjoignant les concepteurs et distributeurs de produit à appliquer « *des processus de détermination du prix clairs* » et à concevoir des coûts justifiés et proportionnés « *au regard des caractéristiques, des objectifs, de la stratégie et des performances escomptées du produit* » ;

– **remédier aux conflits d'intérêts potentiels dans la distribution des produits d'investissement du fait notamment des rémunérations par commissions** en interdisant les incitations pour des ventes sans conseils, en renforçant les exigences relatives au paiement et à la réception d'incitations, ainsi qu'en veillant à ce que les conseils financiers prodigués soient conformes aux intérêts des investisseurs de détail ;

– **donner aux consommateurs les moyens de prendre de meilleures décisions financières**, en promouvant l'éducation financière, notamment par la fourniture, de la part des distributeurs de produits à leurs clients de détail, d'un relevé annuel « *comprenant une vue d'ensemble des produits [...] de tous les coûts, frais liés et paiements de tiers et de tous les paiements effectués ou reçus, y compris les dividendes et les intérêts versés ou perçus par le client sur une période d'un an, ainsi qu'une vue d'ensemble des performances de ces produits financiers* ».

La proposition de la Commission européenne a été adoptée en avril 2024 par le Parlement européen et en juin 2024 par le Conseil de l'Union, ouvrant la voie aux trilogues entre les deux institutions.

En outre, plusieurs interlocuteurs dont l'Association française d'épargne et de retraite (Afer) ont mis en avant la nécessité d'associer à la transparence de l'information relative aux différents plans d'épargne pour la retraite **un accès garanti à une information simplifiée, compte tenu de la complexité et de la densité qui peuvent caractériser les différents documents réglementaires existants pour une personne non initiée aux questions financières et fiscales**. Cela pourrait prendre la forme de fiches standardisées accessibles en ligne à toute personne susceptible d'ouvrir un PER et présentant des indicateurs clés tels que les frais payés par contrat et support et la performance réelle du contrat sur plusieurs années, auxquels pourrait être ajoutée une présentation synthétique du cadre socio-

(1) Le document peut être consulté en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0279>

(2) Proposition de directive modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2014/65/UE et (UE) 2016/97 en ce qui concerne les règles de l'Union en matière de protection des investisseurs de détail.

fiscal du PER pour l'épargnant. De même, des outils interactifs et sessions d'information publiques, pilotés par les distributeurs de PER, gagneraient à être généralisés.

Comme cela a été suggéré par plusieurs interlocuteurs dont les représentants du MEDEF entendus par les rapporteurs, la simplification de l'information fournie aux épargnants pourrait aussi comporter des **informations sur l'orientation des investissements permis par leur épargne**, afin de valoriser les investissements responsables, identifiés notamment par le label ISR (investissement socialement responsable) ⁽¹⁾ et le label « France finance verte ⁽²⁾ ». Cette mesure s'inscrirait dans la continuité des dispositions de la loi relative à l'industrie verte, dont l'article 32 prévoit une obligation de référence générale dans les contrats d'assurance vie pour les unités de compte ayant obtenu les labels reconnus par l'État satisfaisant aux objectifs de transition écologique ou d'investissement socialement responsable ⁽³⁾.

Recommandation : développer un accès généralisé des épargnants à une information simplifiée comportant les indicateurs clés des différents PER proposés sur le marché (frais par contrat et support, performance réelle, cadre socio-fiscal, allocation des encours) et généraliser les outils interactifs et sessions d'information publiques sur l'épargne retraite.

Le renforcement de l'accessibilité des informations à destination des épargnants pourrait aussi améliorer les conditions concurrentielles entre PER assurantiel et PER compte-titres, afin de présenter clairement à l'épargnant les différences, fiscales comme non fiscales, entre les deux types de contrats.

En outre, **l'information personnalisée des épargnants ayant déjà souscrit un PER pourrait être renforcée, par exemple concernant les plafonds de déductibilité disponibles**. Si les plafonds disponibles pour les cotisations versées en année N sont calculés automatiquement par l'administration fiscale et figurent, pour information, sur l'avis d'impôt sur les revenus N-1, il peut être difficile pour l'épargnant d'évaluer en temps réel les plafonds disponibles en combinant l'impact de ses versements individuels volontaires à celui des versements de son employeur. Un dispositif permettant aux salariés de solliciter auprès de leur employeur des informations sur les marges de déductibilité restantes pourrait être mis en place, en passant idéalement par les directions des ressources humaines lorsqu'il en existe une.

(1) Créé en 2016, le label ISR est un label d'État qui identifie pour les épargnants les supports d'épargne qui intègrent dans leur gestion des principes environnementaux, sociaux et de gouvernance. Le label a été revu au 1^{er} mars 2024 afin d'en renforcer les exigences relatives à l'impact climatique des investissements.

(2) Le label Greenfin ou « France finance verte » a été créé par le ministère en charge de la transition écologique dans le but de garantir la qualité verte des fonds d'investissement (<https://www.ecologie.gouv.fr/label-greenfin>).

(3) Cette mesure impose de référencer dans les contrats au moins une unité de compte composée de 5 à 10 % de titres émis issus des labels d'État ISR et Greenfin, comme précisé par le décret n° 2023-1180 du 13 décembre 2023 fixant la liste, les modalités de délivrance et les critères des labels mentionnés à l'article L. 131-1-2 du code des assurances.

Dans le cas des travailleurs non-salariés, la détermination du plafond disponible peut également être difficile, tout particulièrement pour la déduction imputée sur les revenus catégoriels, qui ne fait pas l'objet du même niveau d'information dispensé par l'administration fiscale que la déductibilité sur le revenu global. L'accès à cette information pourrait être renforcé par l'administration fiscale, sur demande des épargnants.

Recommandation : renforcer l'accès des épargnants à l'évaluation des marges de déductibilité restantes des revenus versés sur leur PER.

De façon générale, **il importe que chaque épargnant susceptible de souscrire un PER puisse disposer d'informations claires et adaptées à son profil**. Pour ce faire, la transparence et le conseil dispensé par des professionnels doit s'accompagner d'un renforcement de l'éducation financière des Français, auquel les rapporteurs attachent une importance particulière.

b. L'éducation financière des Français gagnerait à être renforcée

Pour les rapporteurs, la problématique des frais et de leur impact sur les avantages fiscaux pouvant être octroyés aux épargnants souscrivant un PER doit être abordée à l'aune d'un objectif de lisibilité et d'accessibilité renforcée de l'épargne retraite pour les épargnants, qui doit inclure les questions fiscales.

Si la culture financière des Français s'améliore progressivement, selon les études menées régulièrement par la Banque de France et dont la dernière date de 2023 ⁽¹⁾, **les connaissances financières demeurent inégalement réparties dans la population et des marges de progression subsistent**. Les données dites grand public ⁽²⁾ collectées par la Banque de France ont également été intégrées dans l'enquête internationale sur la culture financière des adultes de l'OCDE, parue le 14 décembre 2023 et permettant d'effectuer des comparaisons entre pays. Avec un score total de 12,45/20, les Français âgés de 18 ans et plus détiennent une culture financière proche de la moyenne de l'OCDE, en progrès depuis 2021 (12,17/20). La France se classe 14^{ème} sur les 39 pays ayant participé à l'enquête. L'enquête présente trois scores :

- un score de connaissances financières s'élevant à 4,61/7, quasi identique à celui de 2021 et variant fortement selon l'âge, le niveau d'études et la catégorie socioprofessionnelle ;

- un score d'attitudes, évaluant les relations à l'argent et étant plutôt homogène parmi les Français, tout en connaissant une amélioration (2,35/4 soit une hausse de 0,13 point depuis 2021) bien que toujours marquée par une vision privilégiant le court terme ;

(1) <https://www.banque-france.fr/fr/communiqués-de-presse/la-culture-financiere-des-francais-sameliore-progressivement-dapres-de-nouvelles-etudes-menees-par>

(2) L'enquête se décompose en trois niveaux d'analyse : enquête grand public, enquête jeunes (15-17 ans) et enquête « entrepreneurs ».

– un score de comportement, évaluant les réactions face aux situations pratiques et également en progression depuis 2021 (5,49/9, soit une hausse de 0,12 point), attestant à la fois d’une approche globalement avisée (76 % des Français déclarant surveiller leur situation financière) mais de marges de progression sur l’anticipation, tout particulièrement en matière de retraite, seuls 45 % des Français déclarant se fixer des objectifs financiers à long terme en s’efforçant de les atteindre, dont 13 % pour préparer leur retraite.

Comme l’a indiqué l’Autorité des marchés financiers (AMF) dans ses réponses adressées au questionnaire des rapporteurs, *« le niveau général d’éducation financière des Français est encore d’un niveau trop faible pour permettre à tous de disposer de l’aisance nécessaire pour investir sur le long terme. Interrogés dans le cadre du Baromètre AMF de l’épargne et de l’investissement, seul un Français sur 10 (11 %) a correctement répondu aux 3 questions de compréhension posées »*. En conséquence, *« le renforcement des actions éducatives en matière financière des citoyens est essentiel »*.

Pour rappel, de nombreuses actions ont déjà été engagées en ce sens par les pouvoirs publics, incluant l’adoption en 2016 d’une **Stratégie d’éducation financière** (EDUCFI), dont la Banque de France est l’opérateur national et qui a fait l’objet fin 2019 d’un bilan ⁽¹⁾. Les champs couverts par la stratégie, qui ne concernent pas uniquement l’épargne (éducation budgétaire, apprentissage des outils bancaires, compréhension des notions économiques, compréhension des politiques publiques) ont alors été précisés grâce à l’identification de cinq piliers : développement d’une éducation budgétaire et financière chez les jeunes, développement des compétences à mobiliser dans l’accompagnement des personnes en situation de fragilité financière par les intervenants sociaux, soutien aux compétences budgétaires et financières tout au long de la vie, octroi à tous les publics les clés de compréhension des débats économiques et financiers, accompagnement des entrepreneurs. Si la Banque de France réalise chaque année un bilan quantitatif (voir *supra*) et qualitatif des actions menées en tant qu’opérateur de la stratégie EDUCFI, **le Gouvernement n’a pas initié d’actualisation de la Stratégie, alors même que cela pourrait lui donner une nouvelle impulsion**. Interrogée à ce sujet, l’administration fait valoir « la montée en charge progressive des mesures » mises en place à compter de 2019, « compte tenu du contexte lié à la pandémie de covid-19 », et la possibilité de réunir un nouveau contexte stratégique à l’avenir. **De nouveaux enjeux sont soulignés** : les risques de nouveaux comportements d’investissement liés aux réseaux sociaux et la prévention des arnaques, la nécessité de mobiliser davantage l’épargne des consommateurs en faveur des investissements durables et responsables, ou encore le déploiement de l’Union des marchés de capitaux, qui nécessite de continuer à améliorer la culture financière des Français.

En outre, des acteurs comme la Banque de France et l’AMF déploient une série d’actions visant à renforcer la culture financière des Français, y compris chez

(1) <https://www.economie.gouv.fr/strategie-education-financiere>

les jeunes publics (MOOC, webinaires, « Mon Zoom épargne ⁽¹⁾ »), tandis que le site la Finance pour tous ⁽²⁾, développé par l'Institut d'éducation financière du public (IEFP) est parvenu à toucher un public large. Pour les rapporteurs, des moyens accrus devraient être alloués au renforcement des outils pédagogiques déployés par la Banque de France et l'AMF, en mettant également en place des formations consacrées spécifiquement à la préparation de la retraite.

Recommandation : promouvoir l'éducation financière, en réunissant un nouveau comité stratégique afin d'envisager une actualisation de la Stratégie d'éducation financière du Gouvernement, en renforçant les moyens alloués aux outils pédagogiques déployés par la Banque de France et l'AMF, et en développant des formations consacrées spécifiquement à l'épargne retraite.

c. Une épargne retraite plus lisible pourrait permettre une allocation plus dynamique

Enfin, l'accessibilité et la lisibilité des informations relatives au PER pour les épargnants actuels et potentiels répondent également à l'objectif de financement de long terme de l'économie réelle visé par la loi PACTE (voir *supra*), dans le souci d'identifier et de préserver un point d'équilibre entre protection des épargnants – en limitant la prise de risque – et financement de l'économie.

L'étude d'impact du projet de loi relatif à l'industrie verte, constatant que seuls 2,5 % de l'encours des PER étaient investis dans titres de PME ou ETI alors même que le PER apparaissait comme *« le support le plus adéquat pour renforcer la part d'épargne investie vers le non coté, en raison de son caractère intrinsèque de long terme et de sa gestion pilotée par horizon par défaut »*, a mis en avant comme facteurs explicatifs la complexité d'intégration pour les assureurs des actifs non cotés dans les produits et leur très faible inclusion dans les grilles de gestion utilisées dans le cadre de la gestion pilotée par horizon, *« du fait notamment d'un défaut de formation et de sensibilisation des distributeurs ⁽³⁾ »*. Or, des facteurs relatifs aux épargnants peuvent également être avancés, tels que l'aversion au risque qui caractérise de façon générale l'allocation de l'épargne en France ainsi que la méconnaissance de ce type d'investissements chez les épargnants.

La loi relative à l'industrie verte a ainsi prévu une série de mesures visant à favoriser le développement des actifs non cotés dans l'encours des PER.

(1) Mon Zoom épargne est un outil permettant aux épargnants de faire le point sur leurs placements <https://www.amf-france.org/fr/actualites-publications/actualites/mon-zoom-epargne-un-nouvel-outil-pour-permettre-aux-epargnants-de-faire-le-point-sur-leurs>

(2) <https://www.lafinancepourtous.com/qui-sommes-nous/nos-actions/partenaire-de-la-strategie-nationale-de-education-financiere/>

(3) Voir page 225 de l'étude d'impact, disponible en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/atour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2023/ei_ecox2310860l_cm_16.05.2023.pdf

Les dispositions de la loi relative à l'industrie verte visant à renforcer la contribution du PER au financement de l'économie

L'article 35 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, qui entrera en vigueur le 24 octobre 2024, comporte plusieurs mesures visant à favoriser le développement de l'investissement dans des actifs non cotés sur les assurances vie et les PER.

L'article 35 de la loi « Industrie verte » prévoit ainsi, concernant le PER :

- la possibilité de fixer par voie réglementaire un minimum d'actifs non cotés ou d'actifs finançant les PME et les ETI ⁽¹⁾, uniquement dans les grilles de gestion pilotée par horizon (GPH) ;
- l'élargissement des fonds éligibles aux PER et à l'assurance vie, en donnant accès, via le PER, à une gamme élargie de fonds investis dans des entreprises non cotées (fonds professionnels spécialisés, fonds professionnels de capital-investissement et certains européens d'investissement de long terme (ELTIF) déjà éligibles à l'assurancevie depuis la loi PACTE ;
- l'assouplissement des conditions de souscription à des fonds de capital-investissement professionnel dans les cas où la protection de l'épargnant est suffisante (contrat en gestion pilotée par horizon dans le cas des PER, dans la mesure où ce mode de gestion constitue une garantie pour l'épargnant et est adapté à son profil de risque).

Les textes d'application de cet article ont été présentés au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF) le 29 février 2024. Deux arrêtés datant du 1^{er} juillet 2024 ont ainsi revu les règles d'allocation des actifs en gestion pilotée ⁽²⁾ et précisé la part minimale d'actifs non cotés qui devra être intégrée aux PER individuels à compter du 24 octobre 2024 : pour les gestions pilotées prudentes, les fonds de non coté devront représenter au moins 2 % du total investi jusqu'à 10 ans avant la date de liquidation envisagée du PER, 4 % jusqu'à 15 ans et 6 % jusqu'à 20 ans ; pour la gestion équilibrée, la part d'actifs non cotés sera d'au moins 8 % jusqu'à 20 ans avant la liquidation et de 3 % 5 ans avant la liquidation ; pour la gestion dite « dynamique » la part de non coté devra représenter entre 5 (jusqu'à cinq ans avant la date de liquidation envisagée) et 12 % des versements (jusqu'à 20 ans avant cette même date) ; pour la gestion dite « offensive » la part de non coté devra représenter entre 6 (jusqu'à cinq ans avant la date de liquidation envisagée) et 15 % des versements (jusqu'à 20 ans avant cette même date).

2. Le cadre socio-fiscal de l'épargne retraite gagnerait à être clarifié dans un souci de cohérence et de lisibilité

Les travaux conduits par les rapporteurs ont permis de mettre en évidence plusieurs points relatifs au traitement socio-fiscal du PER qui pourraient faire l'objet d'une clarification.

(1) Il s'agit des titres éligibles aux contrats PEA-PME, mentionnés à l'article L. 221-32 du CMF.

(2) Arrêté du 1^{er} juillet 2024 instaurant une gestion pilotée profilée en ce qui concerne les contrats de capitalisation et certains contrats d'assurance vie et arrêté du 1^{er} juillet 2024 modifiant l'arrêté du 7 août 2019 portant application de la réforme de l'épargne retraite.

Au cours des auditions, de nombreux interlocuteurs ont déploré l'absence d'une doctrine fiscale actualisée et globale concernant le PER tel que redéfini par la réforme entrée en vigueur en 2019. Certains points ont fait l'objet d'une prise de position officielle, *via* le **Bulletin officiel des finances publiques** (Bofip) ou des réponses ministérielles comme dans le cas d'imposition à l'IFI (voir *supra*). Ainsi, le régime fiscal applicable en cas de décès de l'assuré a été précisé dans le Bofip le 30 mars 2023 ⁽¹⁾, tandis que certains points comme les règles relatives à la déductibilité peuvent être éclairées par des publications précédentes ⁽²⁾.

Interrogée sur l'actualisation globale du Bofip par les rapporteurs, la direction de la législation fiscale a indiqué que celle-ci était en cours et devrait être publiée dans les prochains mois. Pour les rapporteurs, il s'agit d'un impératif qui permettra de répondre à une série d'incertitudes pouvant freiner le développement des PER. De même, les travaux des rapporteurs ont permis de mettre en évidence plusieurs incertitudes relatives au traitement social du PER et sur lesquelles des précisions de la direction de la sécurité sociale sont attendues.

Recommandation : actualiser et compléter au plus vite les publications du Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) relatives à la fiscalité du PER ainsi que les éléments de doctrine de la direction de la sécurité sociale relatifs au cadre social du PER.

Le traitement socio-fiscal des prestations correspondant aux garanties complémentaires (a), l'application de l'impôt sur la fortune immobilière (b) et du forfait social (c) ont ainsi fait l'objet d'une attention particulière au cours des travaux de la mission d'information.

a. Le traitement socio-fiscal des prestations correspondant aux garanties complémentaires

Si le traitement socio-fiscal des versements correspondants aux garanties complémentaires associées au PER et visées par l'article L. 142-3 du code des assurances a bien été précisé, des interrogations subsistent concernant leur traitement à la sortie en tant que prestations.

Ainsi, l'ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite ne prévoit pas de dispositions explicites relatives à la fiscalité applicable aux prestations, en rente ou capital, servies en application des garanties complémentaires, à l'exception des prestations servies au titre de la garantie « perte d'emploi », pour laquelle la loi prévoit une imposition selon les règles de droit commun des pensions ⁽³⁾.

(1) <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/13110-PGP.html/ACTU-2021-00189>

(2) Voir notamment les pages suivantes : <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1124-PGP.html/identifiant%3DBOI-IR-BASE-20-50-20-20170711> ; <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2216-PGP.html/identifiant=BOI-RSA-BASE-30-20120912>

(3) Article 158, 5. b bis) du CGI.

En réponse aux questions des rapporteurs, la DLF a indiqué que les rentes versées aux ayants droit en cas de décès, la rente d'invalidité versée au titre de la garantie « invalidité » et la rente versée au titre de la garantie « perte d'autonomie » sont, « *en principe, imposables dans les conditions de droit commun des pensions* ». Il conviendrait de publier une confirmation écrite de l'administration fiscale sur ce point. En outre, les rapporteurs ont été alertés par le cabinet d'avocats CMS Francis Lefebvre sur une incertitude concernant le traitement de la garantie plancher prévue au 6° de l'article L. 142-3 du code des assurances et dont les versements correspondants à l'entrée ne peuvent être déduits. De ce fait, il semblerait cohérent que les prestations ne soient pas imposables à la sortie, or, ce point n'a pas été confirmé par l'administration. De même, une confirmation de la doctrine de la direction de la sécurité sociale sur le traitement social de ces prestations serait utile.

Recommandation : apporter une confirmation écrite du traitement fiscal et social des rentes versées au titre de la garantie invalidité et au titre de la garantie perte d'autonomie des PER ainsi que du traitement à la sortie des versements correspondant à la garantie plancher.

En revanche, la direction de la législation fiscale a indiqué, dans ses réponses écrites aux rapporteurs, que l'option pour une rente par palier ou pour une rente par annuité garantie ne modifiait pas les modalités d'imposition de la prestation versée, les rentes servies dans ce cadre demeurant imposées dans les conditions de droit commun des pensions exposé dans la première partie du présent rapport.

b. L'application de l'impôt sur la fortune immobilière

Les rapporteurs ont également été alertés sur **le caractère difficilement compréhensible de la définition du caractère rachetable des PER assurantiel, qui déclenche leur imposition à l'IFI, et de façon générale sur les conséquences que la différence de traitement fiscal entre PER compte-titres et PER assurantiel peut entraîner**. Si l'administration fiscale considère que la situation du contribuable et ses capacités contributives sont appréciées dans les conditions de droit commun, définir un PER comme rachetable dans les cas où son déblocage anticipé peut être sollicité sans exiger que cette demande ne soit effective, alors même que les rachats doivent être expressément sollicités et ce dans un délai de deux ans ⁽¹⁾ (six mois pour le cas de l'achat d'une résidence principale), est à la fois peu lisible pour les contribuables et complexe à mettre en œuvre pour les organismes d'assurance, qui ne sont pas systématiquement tenus informés de la survenance d'un des événements permettant de solliciter un déblocage anticipé.

Les rapporteurs plaident pour une modification *a minima* de la doctrine fiscale et idéalement du code général des impôts afin **de limiter le caractère rachetable du PER assurantiel aux cas de liquidation effective par le titulaire ou d'atteinte de l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite**.

(1) Conformément à l'article L. 114-1 du code des assurances.

Recommandation : revoir la doctrine fiscale et le code général des impôts afin de limiter le caractère rachetable du PER assurantiel aux cas de liquidation effective par le titulaire ou d'atteinte de l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite.

En outre, bien qu'un seul litige entre l'administration fiscale et les contribuables concernant la différence de traitement entre PER assantiels et bancaires au regard de l'IFI ait pu être identifié, **cette différence peut interroger**. En effet, si le traitement du PER assurantiel au regard de l'IFI est intégré au droit commun défini par l'article 972 du CGI concernant l'imposition des contrats d'assurance à l'IFI, afin d'en limiter l'imposition à sa valeur rachetable, on peut constater que l'indisponibilité de l'épargne est identique pour les PER assantiels et les PER comptes-titres, qui sont pourtant imposés à l'IFI durant la phase d'épargne faute de pouvoir bénéficier du régime juridique des contrats d'assurance.

Pour l'administration fiscale, cette différence est justifiée par la nature du support (alignement du PER assurantiel sur l'assurance vie afin d'éviter d'en fragiliser le régime) et par le fait que le PER compte-titres permet en principe de proposer un produit à moindres frais, en l'absence de couverture assurantielle. Néanmoins, le montant des frais et leur impact sur le rendement des PER demeurent encore difficiles à évaluer (voir *supra*).

Recommandation : *a minima*, examiner le bien-fondé de la différence de traitement fiscal entre PER assurantiel et PER compte-titres concernant l'application de l'impôt sur la fortune immobilière. Évaluer l'impact de cette différence de traitement sur les choix des épargnants.

c. Le forfait social

Du point de vue de l'employeur, le traitement socio-fiscal des versements effectués sur un PER d'entreprise pourrait également faire l'objet de révisions ponctuelles.

L'instabilité et la complexité du **forfait social** – qui ne s'applique pas uniquement au PER – ont ainsi été déplorées par de nombreux intervenants entendus par les rapporteurs.

SYNTHÈSE DES TAUX ET ASSIETTES DU FORFAIT SOCIAL

Redevables et assiette	Taux
Rémunérations ou gains exonérés de cotisation de sécurité sociale et assujettis à la contribution sociale généralisée (CSG) versés par les entreprises d'au moins 11 salariés	Taux normal de 20 %
Pour les entreprises d'au moins 50 salariés et pour les versements alimentant un plan d'épargne retraite collectif (PERECO) ou un plan d'épargne retraite entreprise (PEROB)	Taux réduit de 16 %
Pour les entreprises d'au moins 50 salariés et pour les abondements de l'employeur sur la contribution des salariés en vue de l'acquisition de titres d'entreprise ou d'une entreprise liée	Taux réduit de 10 %
Pour l'ensemble des entreprises et pour les contributions des employeurs au titre des prestations complémentaires de prévoyance versées au bénéfice de leurs salariés, anciens salariés et de leurs ayants droit	Taux réduit de 8 %
Pour les entreprises dont le nombre de salariés est compris entre 50 et 250 et pour les sommes réparties au titre d'un accord d'intéressement	Taux de 0 %
Pour les entreprises de moins de 50 salariés et pour les sommes réparties au titre d'un accord d'intéressement ainsi qu'au titre de l'investissement dans un plan d'épargne salariale	Taux de 0 %

Source : rapport d'information n° 1538 de la commission des finances déposé en conclusion d'une mission d'information sur les différentiels de fiscalité entre entreprises (M. Éric Coquerel et M. Jean-René Cazeneuve).

D'une part, les différences de taux constatées peuvent être lues à l'aune des objectifs poursuivis. Ainsi, l'exonération de forfait social sur les versements effectués sur un PER d'entreprise collectif vise à inciter les petites entreprises dans lesquels ces dispositifs sont un peu moins diffusés à abonder ce type de contrat, tandis que le taux de réduit de 16 % vise à inciter les versements au sein des PME. En outre, une extension de certaines mesures dérogatoires aurait un coût important. Cela serait le cas notamment d'une exonération de l'ensemble des versements de l'employeur liés à la participation et à l'abondement obligatoire, en plus de l'intéressement qui en bénéficie déjà, dans les entreprises de moins de 250 salariés ⁽¹⁾. Or, le forfait social finance la branche vieillesse du régime général, actuellement en déficit.

D'autre part, certains ajustements méritent d'être envisagés afin de renforcer la cohérence du régime socio-fiscal des PER d'entreprise et de rendre ces contrats plus attractifs. Ainsi, l'abondement de l'employeur est exonéré de forfait social dans les entreprises de moins de 50 salariés, alors que les versements obligatoires ne le sont pas. Il pourrait être utile de réévaluer la pertinence de cette différence de traitement et de réaliser un chiffrage du coût qu'aurait une éventuelle harmonisation des exonérations.

Recommandation : évaluer l'incidence de l'exonération de forfait social des versements volontaires de l'employeur sur les PER d'entreprise dans les entreprises de moins de 50 salariés et l'hypothèse d'une extension de l'exonération aux versements obligatoires de l'employeur.

(1) Comme cela a été indiqué en réponse au questionnaire transmis par les rapporteurs à la direction de la sécurité sociale, « Nous ne disposons pas du chiffrage de cette mesure pour l'audition mais pourrions l'affiner avec les données URSSAF si vous le souhaitez. Toutefois, en première analyse, la mesure peut représenter un coût très important puisqu'elle impliquerait, pour suivre la logique de l'intéressement qui va au-delà du sujet des PER, d'exonérer du forfait social une assiette de participation représentant en 2022 plus de 8 milliards d'euros, à quoi s'ajouterait l'exonération de l'abondement obligatoire ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 septembre 2024, la commission a examiné les conclusions de la mission d'information sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation.

M. le président Éric Coquerel. L'ordre du jour appelle la présentation, par M. Charles de Courson et Mme Félicie Gérard, du rapport d'information sur la fiscalité de l'épargne par capitalisation.

Je rappelle qu'il s'agissait à l'origine d'une mission d'information créée sous la précédente législature, qui a vu ses travaux interrompus le 9 juin 2024. Conformément à ce qui a été décidé par le bureau de notre commission, les deux rapporteurs de cette mission d'information ont été renommés pour qu'ils puissent achever leur travail et nous en présenter les conclusions. Le projet de rapport a été communiqué à tous les commissaires jeudi dernier.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Comme l'a dit M. le président, cette mission d'information a été créée en décembre dernier, à l'initiative du groupe Horizons et apparentés. L'ensemble des auditions ont été organisées avant la dissolution de l'Assemblée nationale, le 9 juin dernier. Charles de Courson et moi-même avons tenu à mener ces travaux à leur terme, plusieurs de nos propositions pouvant faire l'objet d'amendements au projet de loi de finances (PLF) pour 2025, que notre commission examinera prochainement.

Tous les acteurs de la chaîne de valeur de l'épargne retraite ont été entendus, des administrations compétentes aux assurés eux-mêmes, en passant par les autorités de régulation, les producteurs, les distributeurs et les intermédiaires du marché de l'épargne retraite.

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, a fortement simplifié les règles applicables aux contrats d'épargne retraite, en créant un produit de droit commun : le plan d'épargne retraite (PER). La quasi-totalité des contrats antérieurs à la loi Pacte ayant cessé d'être commercialisés depuis le 1^{er} octobre 2020, c'est ce produit que nous avons examiné en priorité.

Le maintien, en parallèle, de quelques produits ne figurant pas dans le champ unifié du PER nous semble justifié, dans la mesure où ils correspondent à des profils d'assuré particuliers. C'est par exemple le cas de la retraite mutualiste du combattant, créée au bénéfice des anciens combattants, en reconnaissance de leurs sacrifices pour la Nation.

Trois interrogations principales ont guidé notre réflexion.

Premièrement, le cadre socio-fiscal du PER est-il cohérent selon l'origine des versements et les modalités de liquidation, ainsi qu'au regard d'autres produits utilisés par les Français pour préparer leur retraite ?

Deuxièmement, comment rendre l'épargne retraite accessible et attractive pour les classes moyennes et les ménages les plus modestes ?

Enfin, comment éviter la banalisation du PER comme simple produit d'épargne et comment renforcer sa vocation première de préparation de la retraite ?

En guise d'introduction, plusieurs constats s'imposent. La loi Pacte n'a pas créé un produit uniforme et rigide. Le PER constitue en réalité une enveloppe juridique commune à trois types de contrat : le premier est individuel et souscrit à titre personnel, tandis que les deux autres sont collectifs et conclus dans le cadre professionnel.

Le PER individuel, d'abord, se substitue aux anciens produits destinés aux particuliers et aux travailleurs non salariés, tels que celui que proposait la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (Préfon) aux fonctionnaires, le plan d'épargne retraite populaire (Perp) et les contrats Madelin destinés aux indépendants agricoles et non agricoles.

Le PER d'entreprise collectif (Pereco), ensuite, succède au plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco). Il s'agit d'un produit facultatif et ouvert à tous les salariés d'une entreprise l'ayant contracté.

Le PER d'entreprise obligatoire (Perob), enfin, remplace le contrat « article 83 ». Si le recours à ce type de contrat est facultatif, l'adhésion des salariés est, le cas échéant, obligatoire.

Les PER, qu'ils soient individuels ou collectifs, sont organisés en trois compartiments différents – C1, C2, C3 –, selon l'origine des fonds qui l'alimentent. Sont ainsi distingués les versements volontaires de l'assuré, les versements correspondant à l'épargne salariale et les cotisations obligatoires de l'employeur et du salarié. À cet égard, le Perob est le seul PER qui peut accueillir ces trois types de fonds.

Cette organisation en compartiments représente une source de complexité pour les salariés, pour les employeurs et pour les gestionnaires. Cette architecture s'explique par la fiscalité et les règles de dénouement spécifiques qui encadrent chaque produit.

Notons toutefois que la loi Pacte a sensiblement simplifié l'architecture de l'épargne retraite en France, ce dont les acteurs auditionnés se félicitent globalement. Parmi les principales avancées liées au PER, nous saluons particulièrement le décloisonnement du marché de l'épargne retraite. Le recours à un tel produit peut donner lieu indifféremment à l'ouverture soit d'un compte-titres, soit d'un contrat d'assurance, respectivement surnommés PER bancaire et PER assurantiel.

D'autres flexibilités ont été introduites, telles que la liberté de choix entre la sortie en rente et la sortie en capital, ou encore l'harmonisation des cas de déblocage anticipé, avec la définition de six motifs parmi lesquels figure l'achat d'une résidence principale. Cette souplesse tempère en partie le caractère illiquide du PER, qui est un produit « tunnel » dont le dénouement ne peut, en principe, intervenir avant l'âge de la retraite.

Seules les sommes issues des cotisations obligatoires et recueillies dans un PER d'entreprise obligatoire sont soumises à des restrictions. Elles doivent impérativement être liquidées sous forme de rente viagère et ne peuvent servir à l'achat d'une résidence principale – spécificités qui doivent être maintenues.

Au-delà de ce panorama technique, nous avons cherché à caractériser l'ampleur du recours au PER et, plus largement, à l'épargne retraite en France.

La loi Pacte a accéléré le développement de l'épargne retraite. En effet, les encours totaux sont passés de 246 milliards d'euros en janvier 2020 à 298 milliards d'euros en mars 2024, soit une hausse de plus de 20 %.

Au sein de la grande catégorie des produits d'épargne retraite, le PER a trouvé son public et connaît le même dynamisme, ses encours ayant progressé de 6 milliards d'euros sur la même période, pour atteindre 98 milliards d'euros, dont 63 milliards d'euros pour le seul PER individuel. Ces sommes incluent évidemment les transferts en provenance de produits antérieurs à la loi Pacte, lesquels représentent 65 % des encours totaux du PER.

Les cotisations versées sur les PER individuels ont atteint, hors transferts, 8,4 milliards d'euros en 2022, dernière année pour laquelle les données sont connues. Ce chiffre s'élève à 3,1 milliards d'euros pour les Pereco et à 1,5 milliard d'euros pour les Perob.

Cependant, si ces chiffres sont encourageants, le développement de l'épargne retraite en France nous semble insuffisant. Soyons clairs, il ne s'agit aucunement de remettre en cause les régimes légalement obligatoires. Nous constatons simplement que le défi du vieillissement de la population et le coût futur de la dépendance exigent de mieux couvrir le risque de longévité. Tous les acteurs interrogés nous l'ont confirmé, les Français tendent à sous-estimer leur espérance de vie à la retraite et les besoins financiers liés au grand âge. Les actifs préparent tardivement leur retraite et, pour 20 % d'entre eux, surestiment le montant de leur pension.

En tout état de cause, l'épargne retraite n'est pas un produit financier accessible à tous. À ce titre, les données de l'Insee sur la répartition socio-économique des personnes qui y recourent sont éclairantes. La part des cadres détenant un produit d'épargne retraite s'élevait en effet à 34 % en 2021, contre 16 % en moyenne pour l'ensemble des ménages.

La faible diffusion de l'épargne retraite parmi les ménages les plus modestes s'explique aisément. Ces derniers ont une capacité d'épargne limitée et privilégient, dans une logique de précaution, les produits les plus liquides, afin de se protéger contre les coups durs et les aléas de la vie. De plus, un contribuable non imposable n'a, par définition, aucun intérêt à opter pour la déduction fiscale des versements à l'entrée que permet le PER ; nous y reviendrons.

Enfin, dernier phénomène notable, pour préparer leurs vieux jours, nos compatriotes recourent moins aux produits d'épargne retraite qu'à d'autres actifs généralistes. Les sondages réalisés placent régulièrement ces produits derrière la propriété de la résidence principale, l'immobilier locatif et l'assurance vie. La fiscalité n'est pas étrangère à ces choix, comme le démontrent les divers avantages fiscaux applicables à l'acquisition et à la détention d'une résidence principale, parmi lesquels figurent l'abattement au titre de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), l'exonération de l'éventuelle plus-value lors d'une vente, ou encore la non-imposition des loyers fictifs – principe auquel Charles de Courson et moi-même sommes attachés.

Je laisse maintenant à Charles de Courson le soin de présenter le cadre socio-fiscal particulièrement complexe du PER.

M. Charles de Courson, rapporteur. Nous en venons au cœur de nos travaux, à savoir l'étude de la fiscalité relative à l'épargne retraite, et plus particulièrement au PER.

La fiscalité du PER concerne tout d'abord les particuliers, ce produit entrant dans l'assiette de l'imposition du revenu, des successions et de la fortune immobilière. Pour les employeurs, elle donne lieu à des prélèvements sociaux qui varient selon la nature des versements effectués et à des possibilités de déduction de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu.

Comme l'indique le tableau figurant à la page 66 du rapport d'information, la fiscalité du PER dépend de nombreux paramètres. Elle est fonction de la nature du support, selon qu'il s'agit d'un contrat d'assurance vie ou de compte-titres ; des modalités de sortie, en rente ou en capital, ou lorsque survient l'un des six cas particuliers de déblocage anticipé qu'évoquait Félicie Gérard ; des options retenues, c'est-à-dire la déduction à l'entrée, ou non, des versements volontaires ; et de la nature desdits versements, lesquels peuvent être, je le répète, obligatoires s'agissant du Perob, volontaires ou issus de l'épargne salariale.

Même si la loi Pacte visait à simplifier le dispositif, force est de constater que le cadre socio-fiscal du PER est loin d'être simple.

La fiscalité de ce produit est souvent réduite à ce qui apparaît comme un argument de vente majeur pour les distributeurs, à savoir la possibilité de déduire ses versements volontaires de l'assiette de l'impôt sur le revenu, dans une limite annuelle qui correspond au plus élevé des deux plafonds suivants. Le premier correspond à

10 % des revenus professionnels de l'année N-1, dans la limite de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale de la même année, soit 35 194 euros pour les versements réalisés en 2023. Le second correspond à 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit, toujours pour les versements effectués en 2023, 4 399 euros – cette option étant destinée aux salariés modestes voulant cotiser davantage. Je précise que les plafonds se calculent différemment pour les travailleurs non salariés, ce qui peut constituer une source de complexité pour les personnes concernées.

En ce qui concerne les versements obligatoires et les sommes issues de l'épargne salariale et reversées sur un PER, la fiscalité est également favorable étant donné que les premiers sont déductibles du salaire brut imposable dans la limite d'un plafond annuel et que les secondes sont exonérées d'impôt sur le revenu.

Lorsqu'il liquide son PER, un contribuable voit son imposition sur le revenu varier, selon qu'il a choisi, ou non, de déduire ses versements à l'entrée. Cette variation correspond aux trois compartiments évoqués par Mme Gérard.

En cas de sortie en rente, les versements déduits se voient appliquer le régime des rentes viagères à titre gratuit (RVTG), qui repose sur un prélèvement de l'impôt sur le revenu dans les conditions du droit commun relatif aux pensions, c'est-à-dire une application du barème progressif après l'abattement de 10 % – abattement qui s'applique à l'ensemble des sommes versées, qu'elles proviennent des versements initiaux ou des gains réalisés. Des prélèvements sociaux sont également dus sur les prestations correspondantes, sur la base d'une assiette décroissante en fonction de l'âge, déterminée par le régime des rentes viagères à titre onéreux (RVTO).

Ce même régime des RVTO s'applique aussi aux versements n'ayant pas fait l'objet d'une déduction fiscale. La fraction taxable passe ainsi de 70 % pour un contribuable âgé de moins de 50 ans à 30 % pour une personne âgée de plus de 70 ans. Les prélèvements sociaux sont dus forfaitairement au taux de 17,2 % sur les revenus correspondant aux gains du capital versé.

S'agissant des sorties en capital, une différence est systématiquement faite entre la part correspondant aux versements et celle correspondant aux gains, c'est-à-dire à l'accumulation des revenus. Ainsi, les gains des versements non déduits sont imposés au prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 %. Dans le cas des versements déduits à l'entrée, le PFU s'applique sur les gains, tandis que les versements initiaux sont imposés selon les règles de droit commun des pensions, mais sans bénéfice de l'abattement de 10 % propre à cette catégorie de revenus.

Concernant la fiscalité des revenus, deux points ont particulièrement retenu notre attention.

Premièrement, si les sorties en capital sont perçues comme une forme de flexibilité, les sorties en rente semblent davantage conformes à l'objectif de constitution d'un revenu complémentaire à la retraite.

Deuxièmement, si l'administration fiscale considère l'avantage fiscal à l'entrée comme un simple sursis d'imposition dans le temps et ne l'évalue donc pas comme une dépense fiscale – nous y reviendrons en présentant nos propositions –, les auditions ont montré que la portée de cet avantage suscite un débat important. En effet, de l'aveu même de l'administration, on ne peut exclure l'existence d'un écart entre les sommes déduites et celles perçues, en raison du différentiel entre les taux marginaux d'imposition supportés par le contribuable à l'entrée et à la sortie.

Ces produits d'épargne retraite sont souvent vendus grâce à l'argument de l'avantage fiscal, notamment pour les personnes dont le taux marginal d'imposition est de 30 ou 40 %. De plus, on explique aux personnes intéressées que ce taux sera plus bas au moment de la retraite, car leurs revenus auront baissé. Or ce n'est pas toujours vrai, l'inverse arrive aussi. Certaines personnes auront un faible taux d'imposition à l'entrée puis, après avoir beaucoup travaillé et s'être enrichies, se verront appliquer un taux supérieur à la sortie. Les choses sont donc plus compliquées qu'elles n'y paraissent.

Voilà pourquoi nous préconisons une évaluation exacte de l'incidence de ce régime sur les finances publiques au regard de son caractère incitatif pour les contribuables et de l'objectif de préparation de la retraite, qui relève de l'intérêt général.

Mais avant d'aller plus avant dans la présentation de nos propositions, abordons la question de l'imposition du PER au titre des droits de succession et de l'IFI. Dans les deux cas, c'est la différence de traitement entre le PER assurantiel et le PER compte-titres qui suscite le plus de remarques de notre part.

Dans le cas des successions, la fiscalité applicable lors d'une transmission d'un PER compte-titres ne présente pas de spécificités particulières puisque les sommes sont intégrées à l'actif successoral et se voient appliquer les règles fiscales de droit commun. À l'inverse, le PER assurantiel bénéficie, en raison de sa nature juridique, d'un régime dérogatoire proche de celui de l'assurance vie, sans lui être identique. Les deux types de PER permettent d'opter pour la réversion des rentes en cas de décès, mais seuls les PER assurantiels permettent de désigner un bénéficiaire, à l'instar, là encore, de l'assurance vie.

En ce qui concerne l'IFI, la différence de traitement entre les deux types de PER a été précisée par le Gouvernement en février 2023, dans sa réponse à une question posée par le sénateur Claude Malhuret. Cette différence de traitement nous semble plus discutable. De façon générale, les versements effectués sur un PER sont susceptibles d'être investis dans des actifs entrant dans l'assiette de l'IFI. Il s'agit essentiellement de parts ou d'actions de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou d'organismes de placement collectif immobilier (OPCI).

Dans le cas des PER compte-titres, ils sont automatiquement intégrés à l'IFI dès lors qu'ils contiennent des actifs compris dans l'assiette de cet impôt et que l'épargnant y est assujéti, mais dans la limite de la fraction de la valeur

correspondant à des actifs imposables. Pour le dire simplement, il s'agit des actifs immobiliers et fonciers.

À l'inverse, les PER assurantiels ne sont incorporés dans le calcul de l'IFI que s'ils sont considérés comme rachetables, soit lorsque l'épargnant a atteint l'âge légal l'autorisant à liquider son PER, soit lorsque survient l'un des six événements de la vie permettant le déblocage anticipé du contrat, parmi lesquels figurent l'achat d'une maison ou encore le décès du conjoint.

Enfin, nous avons aussi adopté une approche comparative permettant de rapprocher le PER d'autres produits plébiscités par les Français pour préparer leur retraite : l'assurance vie et, dans une moindre mesure, le plan d'épargne en actions (PEA).

S'agissant d'abord des revenus, le PER est le seul produit prévoyant des avantages fiscaux à l'entrée, là où l'assurance vie et le PEA ne le font qu'à la sortie. Cette différence nous semble cohérente dans la mesure où le PER est un produit « tunnel » impliquant un blocage juridique de l'épargne sur le long terme. Dit autrement, on ne peut sortir d'un tel dispositif qu'au moment de la retraite ou ultérieurement – nous y reviendrons.

Ensuite, la fiscalité du PER lors d'une transmission est plutôt moins favorable que celle de l'assurance vie. Une fois de plus, cela s'explique par la finalité principale du PER, qui est de permettre le versement d'un revenu complémentaire à la retraite. Il vise donc en priorité la vie de l'épargnant.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Nous en venons à nos principales recommandations fiscales et non fiscales, en vue de développer le recours au PER.

Nos travaux nous conduisent effectivement à plaider sans équivoque en faveur de l'épargne retraite, notamment pour que les ménages modestes, dont les marges de manœuvre financières une fois à la retraite sont moins importantes, s'en emparent.

Pour cela, il convient au préalable de prévenir les risques de détournement et de banalisation du PER, faute de quoi le maintien de son cadre socio-fiscal avantageux sera difficile à justifier. En effet, ce type de produit peut actuellement être utilisé comme un outil d'optimisation de la fiscalité successorale. Ce risque est bien identifié par l'administration, les professionnels et les contribuables, sans qu'il soit possible de mesurer avec précision le phénomène.

Un point de fuite a été identifié : le décès, avant la liquidation de son contrat, du titulaire d'un PER alimenté par des versements préalablement déduits. Dans ce cas de figure, les sommes accumulées et transmises aux ayants droit sont imposées au titre des successions, mais sans jamais l'avoir été au titre de l'impôt sur le revenu, initialement dû par le défunt. Dans leur rapport d'information sur la fiscalité du patrimoine, présenté lors de la précédente législature, nos collègues Jean-Paul Mattei

et Nicolas Sansu avaient déjà alerté sur l'échec du rattrapage fiscal à la sortie, en cas de décès de l'assuré. La direction générale du Trésor, dont nous avons auditionné les représentants, reconnaît une perte sèche pour le budget de l'État, sans être capable d'en évaluer le montant. Il existe donc une niche fiscale liée à la transmission du PER qui ne dit pas son nom.

Deux mesures sont envisagées pour colmater cette brèche, tant pour la bonne maîtrise des finances publiques qu'au nom de l'équité fiscale.

La première solution, que Charles de Courson et moi-même soutenons tous deux, consiste à limiter au maximum la probabilité d'un décès de l'assuré avant la liquidation de son PER. Il n'existe actuellement aucune limite d'âge pour l'ouverture, l'abondement ou la liquidation d'un tel produit : des personnes déjà retraitées peuvent tout à fait souscrire ce type de contrat, dont l'objectif est pourtant de préparer la retraite. À cet égard, l'avantage fiscal en cas de transmission est un argument de vente parfois utilisé par les intermédiaires, y compris auprès de souscripteurs âgés ; plusieurs articles disponibles en ligne en témoignent.

En conséquence, nous recommandons l'instauration d'une double borne d'âge. Concrètement, un épargnant ne pourrait plus ouvrir un PER à partir de 67 ans et, s'il en détient un, celui-ci serait automatiquement liquidé à 70 ans. Ces bornes nous semblent pertinentes dans la mesure où elles correspondent respectivement à l'âge d'annulation de la décote et à l'âge de référence des avantages fiscaux de l'assurance vie. La direction générale du Trésor nous a indiqué que des réflexions étaient engagées sur l'application d'un âge limite de liquidation, mais sans préciser leur contenu, ni de calendrier. Nous suivrons bien entendu l'avancée de ces travaux avec beaucoup d'intérêt.

La seconde solution, que défend Charles de Courson, consiste à fiscaliser les ayants droit, en soumettant à l'impôt sur le revenu les sommes transmises, dès lors qu'elles correspondent à des versements déduits. Le montant de l'impôt ainsi acquitté serait déductible de l'actif successoral soumis aux droits de succession, afin d'éviter un phénomène de double imposition. Le Sénat avait adopté un amendement en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023. Pour ma part, j'estime que l'instauration d'une double borne d'âge serait suffisante pour limiter les pratiques d'optimisation fiscale.

Par ailleurs, la capacité de l'épargne retraite à assurer efficacement un complément de revenu à la retraite nous semble devoir être confortée. Si le présent rapport d'information contient plusieurs propositions en ce sens, je m'attarderai sur le nécessaire alignement du régime fiscal des sorties en rente, qui bénéficierait aux ménages les moins aisés.

De fait, le droit existant est peu lisible. Les rentes servies ne sont pas soumises aux mêmes prélèvements sociaux selon qu'elles sont issues, soit des deux premiers compartiments, qui correspondent aux versements volontaires de l'assuré

et à son épargne salariale, soit du troisième, qui accueille ses versements obligatoires et ceux de son employeur.

Concrètement, les sommes recueillies dans les deux premiers compartiments sont assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du patrimoine au taux de 9,2 %, pour un taux global de prélèvements sociaux de 17,2 %, sachant que l'abattement au titre de la RVTO, croissant en fonction de l'âge du crédientier, est applicable. À l'inverse, les sommes recueillies dans le troisième compartiment sont frappées de la CSG au titre des revenus de remplacement, dont le barème est légèrement progressif selon le revenu fiscal de référence du contribuable. Le taux de prélèvements sociaux ne peut alors être supérieur à 10,1 %, mais il est assorti d'un abattement nettement inférieur, appliqué de manière forfaitaire à hauteur de 10 % du revenu imposable.

Aucun de nos interlocuteurs n'a été en mesure de justifier cette différence de traitement. Malgré nos demandes, la direction de la législation fiscale n'a pas communiqué l'évaluation d'un alignement du régime fiscal de l'ensemble des rentes sur celui des sommes issues du troisième compartiment. Ce dernier est *a priori* favorable aux ménages modestes, qui ne sont pas soumis à la CSG, ou alors à un taux réduit. Nous demandons à l'administration fiscale de produire une telle estimation, en mesurant le gain fiscal pour le contribuable et l'incidence budgétaire pour l'État.

Enfin, le développement du PER passe, selon nous, en priorité par la promotion des dispositifs collectifs, souscrits dans un cadre professionnel.

Nous avons écarté la solution d'un avantage budgétaire ou fiscal qui serait attribué individuellement aux titulaires d'un PER et qui prendrait la forme d'un abondement de l'État ou d'un crédit d'impôt, de tels mécanismes nous semblant à la fois coûteux pour les finances publiques et complexes pour le contribuable. Le bilan des initiatives prises en ce sens à l'étranger, à l'instar de la prime Riester en Allemagne, est d'ailleurs mitigé.

Plusieurs acteurs auditionnés ont également suggéré de relever le plafond de déduction des versements volontaires, en le portant par exemple de 10 à 20 % des revenus.

Nous sommes défavorables à cette mesure, dont le coût budgétaire est pourtant modéré selon les simulations réalisées par la direction de la législation fiscale. Seuls les contribuables les plus aisés bénéficieraient d'une augmentation du plafond de déduction, lequel peut déjà approcher 35 000 euros en 2024.

La voie des PER collectifs apparaît comme la plus prometteuse pour accroître la diffusion de l'épargne retraite parmi les Français. Souscrits dans le cadre de l'entreprise, ces produits peuvent accueillir les versements facultatifs ou obligatoires de l'employeur. La capacité d'épargne du salarié est par conséquent augmentée par celle d'abondement de l'employeur.

Nos propositions en matière de développement des PER collectifs partent d'un double constat.

Tout d'abord, près de cinq ans après la loi Pacte, la diffusion des PER d'entreprise demeure insuffisante. Seulement 25 % des salariés étaient couverts en 2020 par un Pereco ou un Perco – produit auquel le Pereco succède. Nous recommandons de rendre obligatoire la mise en place d'un Pereco dans les entreprises de plus de onze salariés, sur le modèle de la généralisation de la complémentaire santé depuis le 1^{er} janvier 2016. En pratique, toutes les entreprises de plus de onze salariés non couvertes par un contrat collectif seraient tenues de mettre en place un Pereco, sans obligation de versement pour le salarié ou l'employeur. Il s'agit donc d'une mesure moins contraignante que celles retenues par d'autres pays, comme le dispositif britannique d'affiliation automatique. L'objectif est de créer un « effet signal » en incitant les salariés à adhérer à des plans clé en main. L'entrée en vigueur de cette mesure ne serait pas immédiate, afin de donner aux partenaires sociaux le temps de conclure des accords d'entreprise ou de branche.

Le second constat concerne le traitement différent des salariés et des agents publics. Ces derniers ne peuvent tout simplement pas bénéficier d'un PER souscrit dans un cadre collectif. Les contrats réservés aux agents publics dans une logique affinitaire, tels que la Préfon, sont bien des PER individuels alimentés par les seuls versements de l'assuré. Or il n'existe aucune raison valable pour que les employeurs publics soient de moins bons employeurs. Nous invitons donc le Gouvernement à examiner les conditions de l'extension des produits d'épargne retraite collectifs aux employeurs et aux agents publics. Cette réforme contribuerait à l'attractivité des carrières dans la fonction publique, alors même que le précédent gouvernement envisageait de faire des propositions en la matière.

M. Charles de Courson, rapporteur. Si les différents acteurs auditionnés ont largement souligné le caractère récent de la réforme de l'épargne retraite et le besoin de stabilité, nous n'en avons pas moins identifié quelques pistes de réformes, ainsi que différents points sur lesquels des précisions de l'administration sont attendues dans les meilleurs délais.

En effet, plusieurs aspects de la réforme de 2019 n'ont toujours pas fait l'objet d'un commentaire par l'administration fiscale ou la direction de la sécurité sociale. S'il nous a été indiqué au printemps que l'actualisation du Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) devait intervenir « dans les prochains mois », nous l'attendons toujours.

Parmi les points nécessitant des précisions et sur lesquels nous avons été alertés, on peut citer le traitement socio-fiscal des prestations correspondant aux garanties complémentaires proposées par des PER, comme la garantie perte d'autonomie ou la garantie invalidité. Parmi les points sensibles, on compte aussi l'application de l'IFI, qui vous a été exposée dans la première partie de notre intervention.

Tout d'abord, il conviendrait de limiter le caractère rachetable des PER assurantiels aux cas de déblocage effectif et non à la seule survenance d'un des aléas de la vie qui autorisent sa liquidation – et qui, je le rappelle, sont des événements difficiles, comme un décès ou une situation d'invalidité.

En parallèle, c'est la différence de traitement entre ces deux types de PER au regard de l'IFI dont il faudrait analyser le bien-fondé. En effet, cette différence est peu compréhensible dans la mesure où le PER assurantiel et le PER compte-titres impliquent un blocage identique de l'épargne et où le second n'est pas plus rachetable que l'autre. Mais les actifs immobiliers que le second comprend sont pourtant pleinement intégrés dans l'assiette de l'IFI.

Enfin, citons l'application du forfait social. La complexité et l'instabilité de ce dernier – qui ne se limitent pas au cas du PER – ont souvent été pointées du doigt durant les auditions. Si l'on peut évaluer les différents taux applicables à l'aune des objectifs poursuivis, certains ajustements pourraient être envisagés pour renforcer la cohérence du régime socio-fiscal des PER d'entreprise et rendre ces contrats plus attractifs.

Ainsi, les versements volontaires de l'employeur sont exonérés de forfait social dans les entreprises de moins de cinquante salariés alors que les versements obligatoires ne le sont pas. Il serait utile de réévaluer la pertinence de cette différence de traitement et de mesurer le coût d'une éventuelle harmonisation des exonérations portant sur les différents versements de l'employeur, volontaires ou non.

Je souhaite également dire quelques mots au sujet du mécanisme de rattrapage fiscal sur la transmission des PER, que j'appelle de mes vœux et dont ma collègue a présenté les grandes lignes. Fiscaliser les ayants droit des titulaires de PER non liquidés relève à mon sens de la justice fiscale. Rien ne justifie que des salariés ayant bénéficié d'une réduction de leur impôt sur le revenu – qui peut représenter des dizaines voire des centaines de milliers d'euros pour les plus fortunés – échappent à l'impôt parce qu'ils étaient en mesure de ne pas puiser dans leur PER grâce à leurs revenus ou à une épargne alternative suffisante. En outre, ce type de contournement tend à faire du plan d'épargne retraite un simple plan d'épargne.

Enfin, il nous est rapidement apparu que la fiscalité du PER ne pouvait être analysée sans tenir compte de sa lisibilité pour les épargnants. Or la fiscalité de l'épargne retraite demeure complexe et nombreux sont les épargnants qui peuvent se retrouver démunis, malgré l'existence de professionnels et d'intermédiaires soumis à un devoir de conseil. En outre, comme tout produit d'épargne, les PER font l'objet de nombreux frais dont la répartition n'est pas toujours lisible ni accessible, ce qui peut rendre ardu le choix du contrat.

Sur ce sujet, on peut se féliciter d'avancées récentes, permises notamment par un accord de place signé le 2 février 2022 par les professionnels du secteur, sous l'égide du ministre de l'économie et des finances. Par ailleurs, la loi relative à l'industrie verte du 23 octobre 2023 a confié au Comité consultatif du secteur

financier une nouvelle mission consistant à suivre l'évolution des frais et de la performance des contrats grâce à la mise en place d'un Observatoire des produits d'épargne financière qui devrait être mis en place très prochainement. Il permettra de renforcer la transparence sur les différents contrats proposés – dont les PER. La loi relative à l'industrie verte a aussi consacré un devoir de conseil obligatoire trouvant à s'appliquer postérieurement à l'adhésion de l'épargnant à un contrat, ce qui est de nature à améliorer l'accès à l'information des épargnants. Je ne doute pas que notre commission s'attachera à contrôler la mise en œuvre de ces différentes mesures.

Tous ces efforts doivent s'accompagner selon nous d'un renforcement de l'éducation financière des Français. Cela serait particulièrement utile pour les épargnants les plus modestes, qui ont plus difficilement accès à des conseils personnalisés et adaptés à leur profil.

En effet, si la culture financière des Français s'améliore progressivement – comme en témoignent les études régulières de la Banque de France et dont la dernière date de 2023 – les connaissances en la matière demeurent inégalement réparties dans la population et des marges de progression subsistent. De nombreuses initiatives existent déjà, pilotées notamment par l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou la Banque de France. On peut à cet égard regretter que la stratégie d'éducation financière adoptée en 2016 n'ait pas été actualisée par le Gouvernement, malgré un bilan réalisé en 2019. Une attention particulière pourrait être accordée à l'épargne retraite à la faveur d'une révision de cette stratégie.

M. le président Éric Coquerel. Ce rapport fournit beaucoup d'informations intéressantes, même si je n'en partage pas toutes les conclusions. En effet, je suis très dubitatif et porte un regard critique sur tout ce qui rend attractive la retraite par capitalisation. Or il s'agit bien d'un objectif du PER voté dans le cadre de la loi Pacte. Cette attractivité se développe souvent parallèlement à une fragilisation de la retraite par répartition, car on rend toujours plus avantageux un outil utilisé par ceux de nos concitoyens qui en ont les moyens.

Cela fonctionne d'ailleurs, comme vous l'avez relevé, puisque l'encours des PER est passé de 66,4 milliards au 31 mars 2022 à 108,8 milliards au 31 mars 2024, soit une augmentation de 63,9 % en tout juste deux ans. On peut considérer que ces 44 milliards auraient pu, d'une manière ou d'une autre, bénéficier aux retraites par répartition.

Le deuxième problème réside dans l'optimisation fiscale liée au PER, puisque cet instrument représente 1,2 milliard d'exonérations fiscales. On peut dès lors se demander si, d'une certaine manière, nous ne payons pas tous la retraite privée de certains Français.

Lors de leur placement, les fonds investis dans un PER ne sont pas intégralement soumis à l'impôt sur le revenu. L'avantage fiscal accordé aux contribuables qui choisissent d'investir dans les PER individuels est donc très

coûteux pour les finances publiques, mais il ne profite pas aux plus modestes, qui ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu – soit plus de vingt-deux millions de foyers. *A contrario*, plus les ménages sont imposés – donc aisés –, plus l'avantage est intéressant.

Pourtant, l'administration ne considère pas qu'il s'agit d'une niche fiscale, un impôt étant acquitté lorsque le contribuable retire ses fonds du PER. Cependant, le différé d'imposition peut parfois atteindre plusieurs dizaines d'années. Cela entraîne donc bien une perte de recettes publiques, dont le coût réel n'est pas connu. Mais, selon une estimation figurant dans le rapport, il pourrait être compris entre 3 et 4 milliards d'euros. Compte tenu de l'importance de cette somme, ne serait-il pas pertinent de modifier la loi afin que ce coût soit établi de façon précise et communiqué à la représentation nationale chaque année ?

Par ailleurs, une perte nette d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux peut advenir en cas de décès de l'assuré avant la liquidation du PER. Vous proposez de distinguer le cas d'un décès intervenant avant que l'épargnant atteigne l'âge de la retraite de celui d'un décès après cet âge. Cette distinction repose sur une plus grande suspicion d'optimisation fiscale lorsque l'épargnant décède après l'âge de la retraite sans avoir liquidé son PER. En d'autres termes, des contribuables choisissent de ne pas utiliser leur plan afin de le transmettre à leurs héritiers et d'éviter de payer de l'impôt sur le revenu. Ne pourrait-on pas plutôt considérer que, dans les deux cas, il s'agit d'une manière d'échapper à l'impôt ? Il serait alors légitime, du point de vue de l'égalité fiscale, de faire en toute hypothèse acquitter l'impôt sur le revenu qui a été placé en sursis du vivant de l'épargnant lors de la succession.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. L'administration fiscale ne considère pas le sursis d'imposition sur le revenu permis par les PER comme une dépense fiscale. C'est pourquoi aucun chiffrage ne figure dans le tome 2 de l'annexe du PLF portant sur les voies et moyens.

Nous pourrions néanmoins formuler une demande de rapport lors de l'examen du PLF, à condition que ce dernier comprenne des projections sur plusieurs années et ne se borne pas à publier un tableau décrivant la situation à un instant donné. Il faudrait aussi prévoir une actualisation des données chaque année. Autrement dit, s'il est évident que nous avons besoin d'une évaluation, la voie législative ne nous semble pas nécessaire.

M. Charles de Courson, rapporteur. Votre deuxième question est très précise, Monsieur le président.

Nous pensons que lorsque le décès intervient avant la retraite, il s'agit d'un événement subi, qu'il faut distinguer d'un choix. Il n'est donc pas absurde d'opérer une distinction. En revanche, lorsque l'on se situe après le départ à la retraite, on peut avoir certains cas où le PER devient de fait un plan d'épargne.

Les propositions que nous faisons ne sont pas alternatives. Elles peuvent être cumulatives.

La première, qui nous est commune, consiste à fixer à 67 ans l'âge limite pour souscrire un PER et à prévoir son dénouement automatique à 70 ans – avec une sortie en rente ou en capital. On ne peut pas utiliser son PER comme un instrument permettant de continuer à épargner, voire destiné à ses héritiers.

Je propose pour ma part une deuxième mesure pour aller au bout de la réflexion : il est normal que les héritiers payent l'impôt sur le revenu qu'aurait dû acquitter la personne décédée si elle avait mis fin à son PER.

Ma collègue n'est pas fondamentalement opposée à cette mesure, mais elle considère simplement qu'à terme l'adoption de la première proposition mettra fin aux situations dont nous parlons. Voilà ce qui nous différencie.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des représentants des groupes.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Tout d'abord, je suis pour ma part très favorable au développement de l'accès non pas forcément à la retraite par capitalisation dans l'absolu mais de l'accès au capital, et surtout à son rendement – c'est-à-dire à l'amélioration du niveau de vie de toute la population grâce à l'épargne. En effet, actuellement seuls les Français les plus favorisés bénéficient de produits très rentables, alors que l'on propose aux classes populaires et moyennes ceux dont la rentabilité est soit nulle, soit parfois même négative. C'est un scandale et, avec mon collègue François Jolivet, nous travaillons sur cette question.

Ensuite, l'augmentation de 44 milliards d'euros en deux ans de l'encours du PER est peut-être importante, mais elle est bien inférieure à celle de l'épargne réglementée, à savoir plus de 60 milliards d'euros en 2023 et de 40 milliards d'euros en 2022. Encore une fois, cette épargne aura une rentabilité très faible qui ne protège pas le capital des plus modestes. Il ne s'agit donc pas d'un conflit entre le travail et le capital, mais bien d'une question de justice sociale – et cela relève peut-être d'un nouveau concept de justice financière.

Enfin, votre rapport montre de manière frappante combien les dispositifs en vigueur sont complexes et illisibles pour nos compatriotes. Comment faire pour les simplifier de manière radicale, de telle sorte que chacun puisse comprendre aisément où va son argent et comment il est utilisé ? Il est certes bon d'avoir accès à un conseiller, mais l'on sait bien qu'il faut disposer d'un capital d'un montant élevé pour que le devoir de conseil soit vraiment respecté.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. La proposition n° 6 prévoit précisément de renforcer le devoir de conseil et la proposition n° 10 de développer un accès généralisé des épargnants à une information simplifiée. Nous voulons améliorer la

culture financière des Français et renforcer les efforts en matière de transparence des professionnels.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le PER avait initialement été présenté comme un produit très simple à comprendre. Or, comme le montre notre rapport, c'est un peu plus compliqué en réalité. Le traitement, notamment fiscal, de ces produits doit en effet s'adapter à l'extrême diversité des situations.

Nous préconisons d'uniformiser les taux de prélèvement au titre de la CSG. Il n'est pas normal qu'il existe deux régimes. Dans le premier, le taux est de 9,2 %, dans l'autre il va de 0 % à 8,3 % en fonction du revenu. Ce sont les gens modestes qui sont pénalisés, pas ceux qui sont très aisés et qui ont de toute manière atteint le plafond. Nous n'avons cependant pas pu obtenir une évaluation du coût de la mesure consistant à prévoir un taux progressif pour tous les versements, qui serait plus juste.

Il est actuellement prévu que les versements libres effectués dans le cadre d'un PER individuel permettent d'opter soit pour la déductibilité du revenu imposable dans le cadre de l'impôt sur le revenu soit pour la non-déductibilité. Mais cela ne concerne pas les personnes non imposables. On pourrait envisager un crédit d'impôt, mais combien cela coûterait-il ? Nous avons finalement écarté cette hypothèse.

Une personne modeste qui épargne et procède à un versement libre ne bénéficiera d'aucune déduction fiscale si elle n'est pas imposable. Mais elle paiera l'impôt à la sortie de son PER si elle s'est enrichie et qu'elle est devenue imposable. En revanche, un contribuable imposé au taux maximal pourra déduire les versements réalisés sur son PER et s'acquittera sans doute d'un taux plus faible d'imposition une fois à la retraite.

Prenons le cas où le titulaire d'un PER décède avant l'âge de la retraite. Ce plan fait partie des actifs successoraux. Comment dès lors doit-il être traité ? Il me semble logique que l'on paie à la sortie si l'on a bénéficié d'une déduction à l'entrée et, inversement, que la taxation soit moindre si l'on n'a pas bénéficié de cette déduction.

Comme vous pouvez le constater, il n'est pas facile de traiter d'une façon simple des situations complexes.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Notre groupe félicite les rapporteurs pour leur travail sur un sujet assez technique. Ce rapport permet également de rappeler que la création du PER était une avancée importante de la loi Pacte de 2019, présentée par Bruno Le Maire et soutenue par la majorité de l'époque. Il s'agissait, même si des efforts restent encore à faire, de simplifier le paysage très compliqué des plans d'épargne retraite.

Selon la direction générale du Trésor, l'encours des PER a augmenté de près de 64 % entre 2022 et 2024. C'est donc une dynamique positive qui montre que ce

qui a été fait dans la loi Pacte n'a pas été vain. Néanmoins, le montant de cet encours reste très inférieur à celui des contrats d'assurance vie, qui a atteint plus de 1 800 milliards d'euros à la fin de l'année 2022.

Vous préconisez d'établir deux bornes d'âge rendant impossible la souscription d'un PER à partir de 67 ans et imposant un dénouement automatique à 70 ans. Pouvez-vous nous expliquer davantage cette double limitation ?

Vous soulignez que les fonctionnaires ne peuvent pas bénéficier d'un PER dans un cadre collectif. Pourriez-vous nous indiquer quelles solutions sont envisageables pour étendre les PER aux agents publics et quel serait l'effet de telles mesures sur les finances publiques ?

Enfin, j'ai des doutes quant à la proposition n° 7 visant à rendre obligatoire la mise en place d'un Pereco dans les entreprises de plus de onze salariés. Cela ne risque-t-il pas de compliquer la vie des chefs d'entreprise, alors que nous ne cessons tous de répéter qu'il faut la leur simplifier ?

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Avec Charles de Courson, nous avons des avis différents en ce qui concerne le traitement fiscal du PER lors de son dénouement.

Dans un schéma normal, la personne bénéficie d'un sursis d'imposition à l'entrée et acquitte l'impôt sur le revenu à la sortie, bien souvent au moment de la retraite. Cependant, le versement de cet impôt n'est pas exigé en cas de décès du titulaire du PER. Je considère qu'en fixant à 70 ans l'âge limite de dénouement du PER, on supprime la presque totalité des cas où la sortie du PER n'est pas fiscalisée, puisqu'ils concerneraient seulement les décès survenus avant cet âge – lesquels ne peuvent être suspectés d'être un moyen d'échapper à l'impôt. Par ailleurs, les héritiers sont déjà imposés car les sommes figurant dans le PER sont intégrées dans l'actif successoral. La borne d'âge à 70 ans me semble suffisante. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'ajouter une augmentation d'impôts pour les Français.

Nous proposons de rendre obligatoire la mise en place d'un Pereco dans les entreprises de plus de onze salariés car nombre de personnes auditionnées ont constaté que la culture de l'épargne retraite est moins présente chez les salariés aux plus faibles revenus. Offrir systématiquement des produits collectifs lors de la signature du contrat d'embauche constituerait la meilleure solution pour les amener à mieux préparer leur retraite.

Cela n'entraînerait aucune contrainte pour le salarié – lequel pourra évidemment décliner la proposition – ni pour l'entreprise – qui n'aura aucune obligation d'effectuer des versements, mais pourra volontairement abonder ceux de ses salariés dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) sur le partage de la valeur conclu en février 2023.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'avais déposé un « amendement Préfon » lors des débats sur la loi Pacte, car le Gouvernement avait proposé un dispositif qui concernait les salariés et les indépendants mais qui oubliait les agents publics. Le ministre l'avait reconnu et les agents publics ont pu bénéficier du Préfon-retraite, dispositif éligible au PER. C'est l'équivalent du compartiment « versement individuel déductible », alimenté par des contributions individuelles qui bénéficie de la déduction fiscale de droit commun.

Nous souhaitons que l'on étudie les conditions de l'extension des produits d'épargne retraite collectifs – tel que le Pereco – aux employeurs et aux agents publics. Les collectivités territoriales, les hôpitaux ou l'État ne contribueraient que s'ils le souhaitent, car nous ne préconisons pas de mettre en place des Perob pour les agents publics. Permettre l'ouverture d'un Pereco constituerait un élément supplémentaire dans le cadre des débats sur la rémunération et le statut des agents publics. Le coût de cette mesure serait nul pour les finances publiques si les employeurs ne versent pas de contribution.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Pourquoi la retraite doit-elle être un droit ? Parce qu'elle arrive à un moment où chacun, après une vie de travail, doit pouvoir profiter d'années hors du salariat. Mais la retraite n'est pas pour autant une période d'inactivité. Les retraités contribuent grandement à la vie en société, notamment par leur engagement associatif et familial.

La question de la retraite n'est donc pas individuelle. Elle est le révélateur de notre vision de l'ensemble de la société. Par conséquent, La France insoumise est opposée aux dispositifs qui favorisent la mise en place, déguisée ou progressive, d'un système de retraite par capitalisation – ce à quoi contribue le PER, qui vise à terme à affaiblir ou concurrencer notre système par répartition. La retraite par capitalisation ne bénéficierait en effet qu'à quelques-uns et non à tous.

Le rapport met en lumière de quelle manière un dispositif tel que le plan d'épargne retraite constitue une attaque contre l'intérêt général. Au moment où le combat contre le déficit est en passe de devenir la grande cause nationale, le dispositif du plan d'épargne retraite est de plus en plus indécent, puisqu'il permet aux plus riches de totaliser 1,2 milliard d'exonérations fiscales. Ce sont les plus aisés qui en bénéficient : des PER sont détenus par 34 % des cadres et 49 % des professions libérales, contre à peine plus de 10 % des employés et des ouvriers non qualifiés. Par ailleurs, ces milliards non perçus en impôts constituent un financement direct des retraites des plus aisés sur le dos du reste des contribuables, qui en paient le prix en compensant par leurs impôts ou des coupes dans les services publics. Et comme la cupidité des plus riches a rarement de limites, le rapport met en évidence le risque d'utilisation du dispositif par les plus aisés pour faire de l'optimisation fiscale : vous montrez à juste titre qu'il peut être utilisé par ceux-ci non pour financer leur retraite mais pour soustraire leurs revenus à l'impôt en vue d'une succession.

Si la démonstration est faite que ce produit sert principalement la partie la plus privilégiée de la population, qui pourrait en abuser et risquer de le détourner à d'autres fins, pourquoi ne pas questionner son existence même ?

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Il est un peu artificiel et contre-productif d'opposer la retraite par capitalisation et celle par répartition. La première est encore peu développée en France, n'en déplaît aux opposants de la loi Pacte. Au sein d'un échantillon de onze pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la France est celui, après l'Italie, où la part des dépenses de retraite dans le PIB était la plus forte en 2019. Elles s'élèvent cette année-là en France à 13,7 % du PIB, ainsi répartis : 13,4 % de dépenses publiques et seulement 0,3 % de dépenses privées. Je rappelle également que les pensions de retraite constituent le premier poste des dépenses publiques de protection sociale. Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), elles représentaient 23,6 % des dépenses publiques en 2023. Promouvoir le développement du PER revient non pas à affaiblir les régimes légalement obligatoires, mais simplement à permettre aux personnes ayant de petites retraites ou aux actifs dont le taux de remplacement est bas de préparer leur avenir. Je sais que nous ne sommes pas d'accord en la matière, mais si j'ai travaillé sur ce sujet, c'est vraiment pour protéger les personnes dont les revenus sont les plus faibles et non ceux qui ont les revenus les plus élevés.

M. Charles de Courson, rapporteur. On oppose souvent, dans nos débats, la retraite par répartition et la retraite par capitalisation. Si vous connaissez l'histoire des systèmes de retraite français, vous savez qui sont les premiers à avoir monté un système par capitalisation : ce sont les fonctionnaires. Qui a supprimé leur système ? Napoléon III, pour mettre la main sur leurs réserves, en leur disant de ne pas s'inquiéter parce qu'il verserait les pensions – c'est à méditer... En fait, le système de capitalisation du type PER vient en complément et non en substitution du système par répartition.

Les Perob, les PER obligatoires au sein des entreprises, correspondent à un accord entre les partenaires sociaux. Or qui sont les meilleurs défenseurs des intérêts des salariés, sinon les représentants du personnel ? Quant aux Pereco, ce sont des PER non obligatoirement abondés par l'employeur mais mis en place dans le cadre des entreprises, ce qui favorise leur attractivité pour les salariés qui veulent épargner volontairement. Ces deux dispositifs représentent respectivement 21 et 25 milliards d'euros d'encours, soit 46 milliards d'euros au total sur une centaine de milliards d'euros d'encours pour l'ensemble des PER : 45 % relèvent donc d'accords collectifs. Il reste, en effet, les PER individuels, à hauteur de 63 milliards d'euros. Soyons donc nuancés dans nos appréciations. Nous disons dans nos préconisations, y compris s'agissant du secteur public, qu'il peut s'agir d'un outil pour la négociation salariale.

M. Mickaël Bouloux (SOC). Les débats relatifs à la loi Pacte, qui a créé les PER en 2019, portaient sur un ensemble de dispositifs, dont l'intéressement et la participation. Notre crainte était que ces mesures, en particulier certaines d'entre

elles, finissent par se substituer au mode de rémunération qui, à nos yeux, doit rester le principal, à savoir le salaire, notamment du fait du développement, réalisé depuis les gouvernements Macron, de modes de rémunération alternatifs – je pense avant tout à la prime dite Macron – et de leur lot de défiscalisation et de désocialisation qui a conduit à un décrochage des salaires, donc des cotisations et impositions, avant d’aboutir à la situation actuelle – nous avons bien mis le doigt sur le problème.

S’agissant des PER, que constate-t-on six ans plus tard ? Le paysage actuel, qui reste complexe, permet aux classes les plus aisées et les plus informées d’avoir accès à des produits d’épargne à la fiscalité très avantageuse, essentiellement parce que les PER peuvent être débloqués bien avant la retraite pour acquérir une résidence principale. Combien existe-t-il de PER dont les fonds sont réellement bloqués jusqu’à la retraite ? Si j’ai bien compris la page 38 du rapport, on compterait plus de 60 % de déblocages liés à l’achat d’un bien immobilier, ce qui signifie que les PER servant réellement à la retraite ne sont finalement que la portion congrue. Au niveau du financement de l’économie, par ailleurs, les investissements dans lesquels partent les fonds des PER sont essentiellement les mêmes que ceux de l’assurance vie classique. En clair, il s’agit d’une niche fiscale qui ne dit pas son nom.

Dès lors, si nous partageons les recommandations du rapport qui tendent à assurer une meilleure information et une meilleure évaluation, en particulier pour les coûts fiscaux, nous ne pouvons partager les propositions visant à étendre les PER. Notre horizon reste la retraite par répartition et la rémunération par les salaires.

M. Charles de Courson, rapporteur. Selon les statistiques pour l’année 2022, 60 % des sorties des PER au terme du contrat se faisaient sous forme de rente et 21 % en capital. Pour les PER individuels, le premier chiffre n’était pas très différent, puisqu’il était de 58 % ; quant aux Pereco et aux Perob, on en était à 68 %. Le différentiel correspond au VFU, le versement forfaitaire unique. Ces ordres de grandeur montrent que le dispositif n’est pas utilisé d’une façon très majoritaire pour une sortie en capital, au-delà des six cas permettant de sortir avant la fin du tunnel, si je puis dire. Par ailleurs, les sorties en rente représentent peu de chose par rapport à la masse globale des pensions de retraite de base et complémentaires qui, de mémoire, doit approcher 400 milliards d’euros. On est vraiment dans une logique surcomplémentaire et il est réellement dans l’intérêt du pays de rassembler ces sommes en faisant en sorte qu’elles soient « tunnelisées », c’est-à-dire détenues vingt, trente ou quarante ans. Je rappelle que ces fonds sont utilisés pour du financement de long terme, ce qui relève aussi de l’intérêt collectif. On est maintenant aux environs de 300 milliards d’euros d’épargne retraite : ce n’est pas énorme, mais ce n’est pas rien pour autant.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Monsieur Bouloux, nous avons une différence d’appréciation. Les entreprises n’ont pas toujours la possibilité d’augmenter les salaires, mais elles peuvent se servir de certains outils de partage de la valeur. Il ne s’agit pas d’une lubie de notre part : cela correspond à ce que veulent

les organisations patronales et syndicales, comme elles l'ont redit en signant l'ANI de février dernier.

M. le président Éric Coquerel. C'est peut-être un peu plus compliqué du côté des organisations syndicales.

Mme Véronique Louwagie (DR). Merci beaucoup à nos deux rapporteurs pour les travaux qu'ils ont conduits.

Vous demandez, dans votre proposition n° 17, une évaluation de l'incidence de l'exonération de forfait social dans la perspective d'une promotion des PER d'entreprise et d'une extension de l'exonération aux versements obligatoires de l'employeur. J'y suis tout à fait favorable, comme je le suis, de façon générale, à la fin du forfait social, dont le taux s'élève à 20 % et qui peut être plus onéreux pour une entreprise que les cotisations sociales patronales sur les salaires jusqu'à 1,6 SMIC.

S'agissant de la proposition n° 10, vous souhaitez une information simplifiée, mais il faudrait, pour cela, simplifier le dispositif.

Vous évoquez dans votre proposition n° 12, un « nouveau comité stratégique », c'est-à-dire une énième commission, pour actualiser la stratégie d'éducation financière du Gouvernement. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus.

Quant à la proposition n° 2, prévoyez-vous, lorsque vous préconisez une borne d'âge, un dispositif particulier pour les personnes en situation de cumul emploi-retraite dans des entreprises ayant des PER ?

En ce qui concerne la proposition n° 7, qui demande de rendre obligatoire la mise en place d'un Pereco dans les entreprises de plus de onze salariés, avez-vous consulté les organisations professionnelles ?

Enfin, vous évoquez l'ampleur du phénomène de déshérence des contrats d'épargne retraite, évalué à 5,4 milliards d'euros pour les personnes de plus de soixante-cinq ans, ce qui est une forte somme. Avez-vous des propositions en la matière ?

M. Charles de Courson, rapporteur. S'agissant de la déshérence, nous préconisons une meilleure prise en compte des produits d'épargne retraite dans un fichier qui est en train d'être mis en place, de façon qu'il n'y ait pratiquement plus de cas, sauf personnes sans héritier ou successeur – ce serait une sorte de déshérence résiduelle. On nous a dit que le nouveau fichier pourrait intégrer cette question dans les deux ans.

S'agissant du forfait social, tout le monde dénonce son caractère antisocial, mais il faut garder en tête son produit. Nous restons assez modestes : alors que ce forfait n'est pas appliqué, aujourd'hui, sur les sommes apportées par les entreprises

comptant jusqu'à cinquante salariés, nous proposons de remonter le seuil à 250 pour élargir la mesure aux PME. Nous ne préconisons pas, dans un esprit de responsabilité, une suppression totale du forfait social – ce serait très coûteux.

Notre collègue Jean-Philippe Tanguy a déjà posé la question de la simplification. Comment simplifier un dispositif qui essaie de couvrir un ensemble extrêmement complexe de situations ? La simplification consisterait plutôt à aller dans le sens d'une meilleure transparence, d'une meilleure information, notamment des gens modestes. Nous proposons de rendre le Pereco obligatoire dans les entreprises de plus de onze salariés pour offrir à ceux qui le souhaitent une possibilité de se constituer une retraite surcomplémentaire.

S'agissant des bornes d'âge, nous avons beaucoup discuté avec ma collègue rapporteure et avec tous nos interlocuteurs d'une certaine dérive du PER. Si une personne a pris sa retraite mais travaille, elle peut parfaitement continuer à cotiser, dans notre schéma, en bénéficiant d'un avantage fiscal dans la limite de 10 % de ses revenus professionnels. Nous préconisons une fermeture du dispositif, puis une réouverture. Que faire des retraités qui reprennent un travail un, deux ou trois ans après avoir pris leur retraite ? La logique serait de leur permettre de bénéficier de la déduction jusqu'à ce qu'ils partent une deuxième fois à la retraite, si je puis dire. Je rappelle que les pluriactifs ont parfois des dates de départ à la retraite différentes selon les régimes – on peut relever d'au moins trois régimes simultanément ou successivement.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Le comité que vous avez évoqué, Madame Louwagie, au sujet de la proposition n° 12, existe déjà. Il permet tout simplement de réunir les parties prenantes.

En ce qui concerne le cumul emploi-retraite, l'assuré pourra évidemment continuer à avoir un revenu d'activité tout en liquidant le PER. Parmi les 65-69 ans, 5 % des retraités cumulent ; à partir de 70 ans, le taux est de 1,3 %.

Le forfait social est une vraie question. Ce n'est pas le cœur du rapport, mais un vrai travail doit être mené, nous sommes d'accord en la matière.

La stratégie d'éducation financière est conduite par le Gouvernement. On nous y a renvoyés plusieurs fois en nous expliquant qu'elle allait apporter des solutions sur bien des points. Seulement, force est de constater qu'il serait temps de faire une actualisation et de mettre en place une réelle stratégie en matière d'éducation financière, tant les produits et les mécanismes de défiscalisation d'épargne sont complexes. Nous avons besoin de plus de lisibilité et de davantage de connaissances du côté de nos compatriotes.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Merci aux rapporteurs de nous avoir éclairés sur ce dispositif extrêmement complexe : on ne peut pas prétendre, à moins de verser dans la démagogie, qu'il se comprend en deux minutes. Je n'entrerai pas dans la question de savoir si un tel dispositif est dans l'intérêt du pays, des salariés,

du moins ceux qui pourraient cotiser, ou des organisations syndicales, qui représentent les intérêts de leurs adhérents. Je rappelle en revanche que le Gouvernement refuse obstinément d'organiser une grande conférence sociale pour traiter de l'augmentation des salaires, laquelle pourrait recevoir une large approbation de ces mêmes organisations syndicales, en lieu et place du type de mesures dont nous parlons. Tout cela relève d'un débat beaucoup large sur la retraite et la façon dont nous cotisons, au titre de la solidarité, tout au long de notre vie.

S'agissant de l'affectation des fonds de l'épargne retraite par capitalisation, il ne m'avait pas semblé, mais cela pourrait peut-être changer avec le nouveau gouvernement, que M. Le Maire était très enclin à établir une corrélation entre les placements des retraites alternatives par capitalisation et une exigence d'utilité sociale et environnementale accentuée. Pensez-vous que cette question pourrait faire l'objet d'une évaluation ?

Ma seconde question concerne les exonérations et leur coût global. De votre point de vue et d'après les expertises que vous avez pu mener, existe-t-il des cas de non-compensation des exonérations de cotisations sociales pour ce type de retraites privées ? Avez-vous un chiffrage général du coût pour l'État des mécanismes d'exonérations sociales et fiscales quand la part sociale est compensée par l'État ?

M. Charles de Courson, rapporteur. En ce qui concerne le coût, on nous dit, et c'est pour cela que cela ne figure pas dans l'annexe relative aux dépenses fiscales, qu'il s'agit d'un différé d'imposition. Je vous ai expliqué que la situation était plus complexe : on peut aboutir à une recette supplémentaire dans certains cas et à une perte de recettes dans d'autres. Si on raisonne d'une manière un peu simple, on en est à 8 ou 9 milliards d'euros versés par les bénéficiaires des PER : si on prend un taux de 15 ou 20 %, cela doit faire 1 ou 1,5 milliard d'euros de déductions aujourd'hui, mais on récupérera quelque chose à la fin du tunnel, étant entendu qu'il y a une déduction à l'entrée et une imposition à la sortie. Voilà pour les ordres de grandeur.

S'agissant de l'utilisation des fonds, il faut d'abord rappeler qu'ils s'élèvent à 300 milliards d'euros, dont les deux tiers viennent de produits qui préexistaient, comme les régimes Préfon ou « article 83 ». Le ministre s'était engagé à ce que des normes soient fixées pour l'utilisation de ces fonds qui sont longs et très courus du côté des banques, puisqu'ils permettent d'adosser des investissements longs sur des ressources longues – c'est l'un des intérêts des fonds dits de capitalisation – avec éventuellement une partie d'investissements verts.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Vos propositions sont toutes pertinentes, mais j'ai une interrogation sur la connaissance par l'administration fiscale et le Trésor de l'incidence de ces déductions fiscales. On doit également convenir que le dispositif est complexe – il nécessite presque d'être devin.

Cela étant, il ne faut pas critiquer ce type de placement. La nature ayant horreur du vide, on cherchera toujours à constituer de l'épargne, à mettre un peu

d'argent de côté pour assurer ses vieux jours, par l'intermédiaire de ce produit ou d'un autre.

Je voudrais savoir si vous avez eu connaissance, lors de vos travaux, de dispositifs beaucoup plus simples et beaucoup plus transparents dans d'autres pays européens. N'avons-nous pas le don de complexifier les dispositifs ?

Vous proposez notamment de rendre obligatoire le Pereco dans les petites entreprises, et on pourrait aussi l'envisager pour les collectivités. Ce serait une bonne mesure qui permettrait aux petites entreprises d'offrir les mêmes avantages que les grandes. Il y a en effet un décalage à l'heure actuelle : nous devrions accompagner les petites entreprises en veillant à leur faciliter la tâche. Un collègue a dit qu'on complexifierait encore la situation et qu'il faudrait donc faire preuve de prudence, mais je crois que nous avons besoin de rendre un peu plus attractives nos petites entreprises. On peut y réfléchir dans le cadre du partage de la valeur.

S'agissant des collectivités, il faut veiller à ne pas alourdir leurs finances, tout en étant conscient que mettre en place un dispositif sans abondement par l'entrepreneur serait un peu bancal – il faudrait peut-être créer une obligation en la matière.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Pour ce qui est des autres dispositifs au niveau européen, nous n'avons pas de comparaisons détaillées, mais le cas de l'Allemagne a déjà été évoqué : la situation paraît plus simple sur le papier, mais dans la réalité cela ne fonctionne pas bien.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je rappelle que le montant des Pereco dans les entreprises privées était de 25 milliards d'euros en mars 2024, contre 21 milliards s'agissant des Perob : les montants ne sont pas très différents selon que les entreprises sont tenues d'abonder ou non. Par ailleurs, cela offre une possibilité aux salariés même si l'entreprise ne contribue pas – si elle le fait, c'est mieux, naturellement, mais c'est lié à des discussions, au sein de l'entreprise, avec les partenaires sociaux.

M. François Jolivet (HOR). Monsieur le président, vous me pardonnerez cette amicale impertinence : lors de la création du régime Préfon, en 1964, à la demande de la CFDT, de la CFTC, de la CGC et de FO, un amendement déposé en loi de finances avait suscité beaucoup de débats. Ceux qui y étaient opposés disaient qu'il existait déjà des assurances vies. C'est toujours le cas et notre rapporteur a raison : lorsqu'une liquidation est prononcée dans le cadre d'un divorce, le plan d'épargne salarial est pris en compte dans l'actif, ce qui veut dire que le juge aux affaires familiales ne le considère pas comme accroché au salarié – c'est un point qui pourrait sans doute être modifié.

Les orateurs précédents ont rappelé le maquis fiscal actuel et les difficultés de compréhension, qui donnent peu envie à ceux qui souhaitent s'engager dans cette voie. Nous avons donc besoin d'une simplification.

S'agissant de la proposition n° 7, qui vise à rendre obligatoire la mise en place d'un Pereco à partir de onze salariés, je trouve aussi qu'il ne serait pas très juste que l'employeur ne contribue pas. Par ailleurs, pourquoi ne pas commencer au premier salarié ?

J'en viens à la proposition n° 10. Nous travaillons, Jean-Philippe Tanguy et moi, à un rapport sur l'épargne populaire : toutes les personnes que nous avons auditionnées disent que le degré de connaissances économiques des Français est proche de zéro et que peu d'acteurs font des efforts en matière de transparence – cela vaut d'ailleurs pour tous les placements en matière d'épargne populaire. Quand il y a tout à la fois un maquis fiscal, une absence de transparence et un manque d'éducation, cela fait beaucoup.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Nous avons retenu une borne de onze salariés d'une part parce que nous ne voulons pas ajouter des contraintes administratives trop fortes pour les TPE et, d'autre part, parce que les obligations relatives aux mécanismes de partage de la valeur décidés conjointement par les organisations patronales et syndicales font l'objet d'un seuil fixé à onze salariés – c'est ce niveau qui nous paraît pertinent.

S'agissant du coût de gestion pour les entreprises, nous avons interrogé les gestionnaires des contrats, assureurs et banques, qui nous ont dit que les frais de gestion seraient négligeables en cas de systématisation et qu'il serait possible de les absorber au sein des frais de gestion habituels. Compte tenu des nouveaux actifs qui seraient placés sur ces plans, le montant a été estimé à environ trois euros par salarié et par an.

M. Charles de Courson, rapporteur. Sur la transparence, on nous a promis que le comparateur des gestionnaires de PER serait opérationnel l'an prochain. Les contrats d'assurance vie commencent à en bénéficier. Les rétrocommissions, par exemple, sont désormais explicites, alors qu'elles étaient dissimulées. Très variables, les frais de gestion peuvent atteindre 50 % des revenus des sommes placées, sans que les épargnants s'en aperçoivent toujours. Il en ira donc de même pour les PER : le coût de gestion, y compris l'éventuelle rétrocommission, devra être entièrement affiché.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Tout a été dit. Le groupe LIOT demande la suspension de l'application de la réforme des retraites et la réunion d'une grande conférence sociale. J'ai cru comprendre que le Premier ministre avait déclaré « pourquoi pas ».

Notre système par répartition rencontre un problème structurel en raison du vieillissement de la population, or il n'y a pas d'issue, en raison de l'absence de développement d'un système complémentaire et, peut-être, du manque de dialogue. Il convient donc de relancer le système par capitalisation, qui en est un complément indispensable. Par ailleurs, réformer la fiscalité de l'épargne par capitalisation peut réduire les dépenses fiscales et alléger la charge administrative des entreprises.

La publication trimestrielle de l'Insee relative à la dette publique est prévue vendredi 27 septembre, mais nous savons déjà que la dette de l'État a progressé de 1 000 milliards d'euros depuis 2017. Cette envolée est notamment liée au financement des retraites. L'amélioration du système par capitalisation pourrait-elle contribuer à diminuer la dette publique d'ici à 2027 et à combler les failles structurelles du système en vigueur ?

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Il s'agit non de mettre les deux systèmes en concurrence, mais de faire en sorte que le système par capitalisation complète les régimes obligatoires, sans le remplacer.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mme Arrighi a demandé comment étaient investies les sommes capitalisées : très peu le sont dans la dette publique, contre 25 % des 1 800 milliards de l'assurance vie, qui la soutient donc à hauteur de 20 %. Le but n'est pas d'investir l'argent de l'épargne retraite par capitalisation dans les bons du Trésor – ce n'est pas avec ça que vous assurerez votre retraite ! À long terme, ce sont les actions qui offrent le taux de rendement *a posteriori* le plus élevé. Il ne faut donc surtout pas investir ces fonds dans la dette de l'État français – ce serait la mort du produit.

M. Jolivet a rappelé l'origine du régime de capitalisation des fonctionnaires : lors de la création de l'Agirc-Arrco, l'État avait refusé de créer un système de retraite complémentaire pour eux. Après négociation, tous les syndicats, sauf la CGT, se sont mis d'accord pour créer la Préfon, avec un avantage fiscal, qui est maintenant celui du PER. Quarante ans plus tard, un petit régime de retraite complémentaire a également été instauré, la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) ; les cotisations se font sur la base des primes, dans la limite de 20 % du traitement.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Merci pour ce rapport qui place des repères dans ce maquis touffu. Toutefois, il est de parti pris. La rapporteure souligne que vous ne voulez pas opposer répartition et capitalisation, que la seconde doit rester un complément, mais son discours renforce un bruit de fond persistant : la retraite par répartition n'étant pas soutenable, il faut augmenter la dose de capitalisation. Mais c'est déjà largement le cas depuis le début des années 2000 et le coup d'accélérateur qu'a donné la loi Pacte. Je ne crois pas au discours qui demande d'accroître les encours et d'optimiser les rendements, en promettant que cela n'aura pas d'incidence sur la répartition.

On dit souvent que la démographie posera problème à la répartition. Mais plus les classes d'âge arrivant à la retraite sont nombreuses, plus il faut liquider les investissements capitalisés, faisant baisser les cours des actifs. Ainsi, on fait miroiter aux Français des rendements calculés sur les indices boursiers des dernières années, mais c'est une illusion.

Le rapport propose d'introduire dans toutes les entreprises une épargne retraite par capitalisation facultative. Il faut se méfier : le risque est fort qu'on force ensuite la main aux salariés pour qu'ils y souscrivent. Or il faut dire la vérité, la

capitalisation n'est pas pour les classes les plus modestes ; tous les exemples étrangers et historiques montrent qu'elle sert les cadres et les salariés les plus aisés. On veut réorienter la faible épargne des classes populaires, mais ce sera au détriment des livrets, comme le livret A, auquel nos concitoyens sont très attachés.

Le débat n'est pas seulement technique et financier ; c'est un débat de société. J'invite à la prudence.

M. Charles de Courson, rapporteur. L'encours du PER se monte à 108 milliards d'euros environ. L'effet de substitution ne concerne ni les PER individuels – 60 % du total – ni les Pereco, – qui représentent 25 milliards d'euros. Votre raisonnement ne s'applique donc qu'aux PER obligatoires, soit 20 % de l'ensemble. De plus, toutes les entreprises ne sont pas tenues d'en ouvrir et les employeurs concernés ne sont pas pour autant dispensés de verser les cotisations patronales de droit commun. Techniquement, il n'y a donc pas de substitution possible.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Il y a un risque !

M. Charles de Courson, rapporteur. Le risque théorique, qui n'existe que si les personnes cotisent, est très faible.

Les salariés modestes ont intérêt à avoir un PER, qui oblige cependant à supporter l'effet tunnel – sous réserve des six cas de déblocage anticipé – jusqu'à la retraite. Les deux tiers des bénéficiaires choisissent la rente. Pour moi, vos craintes sont infondées. Il vaut mieux mettre son épargne dans un PER, plus protecteur qu'un livret A, qui constitue historiquement un moyen de plumer l'épargne populaire. Quand l'inflation était de 4 ou 5 %, on le rémunérait royalement à 2,5 % : le différentiel est un impôt ! Les épargnants modestes qui placent leurs économies sur un livret A sont assurés de voir le pouvoir d'achat de leur retraite dégradé, outre que l'exonération d'impôt ne les concerne pas. Le livret A n'est plus un livret d'épargne populaire ; il est devenu un outil de gestion de la trésorerie des gens fortunés – c'est terrible mais vrai. Un rapport parlementaire est en préparation sur ce sujet, je l'attends avec impatience.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Nous vivons de plus en plus vieux et nous faisons de moins en moins d'enfants. Vous m'interpellez sur la soutenabilité du système de retraite : sans réforme, nous serons certainement en désaccord concernant la solution. Mais ce n'est pas l'objet du rapport, volontairement consacré à la seule épargne complémentaire et volontaire. Avec tout le respect que je vous dois, votre vision est caricaturale. Le PER représente 108,8 milliards d'euros, contre 381 milliards d'euros de dépenses publiques pour les retraites. J'ajoute que le système par capitalisation finance les entreprises à hauteur de 32 milliards d'euros.

M. Gérault Verny (UDR). Il faut regarder la réalité en face : la faillite du système par répartition est annoncée. Les chiffres sont sans appel. Les pensions représentent 380 milliards d'euros par an, soit 13,6 % du PIB. Pire, elles sont

responsables de la moitié de l'envolée que la dette publique a connue depuis 2017, soit 438 milliards d'euros en six ans seulement. Principal facteur de notre endettement, ce système autrefois efficace est devenu trop lourd, trop cher et trop fragile. D'ici à 2070, il n'y aura plus que 1,4 cotisant pour 1 retraité : nous remplissons un seau percé. Chaque jour qui passe nous entraîne un peu plus vers un désastre annoncé. Que faire ?

Le rapport dessine une voie de sortie : un système mixte. Pourquoi ne pas garantir un socle de sécurité par répartition, tout en introduisant une part de capitalisation qui responsabilise les citoyens et leur permet de préparer leur propre avenir ? Les résultats du PER, 108 milliards d'euros d'encours en quatre ans, sont prometteurs, mais ce produit est encore trop complexe et inégalement utilisé. Allons plus loin.

Avez-vous sérieusement envisagé un passage progressif à un système par capitalisation ? Un système mixte ne constituerait-il pas un intermédiaire idéal pour amorcer la transition, tout en sauvant les finances publiques ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Non. Ce n'est pas avec 300 milliards d'euros de stock et des flux de 8 milliards d'euros, qu'on pourrait hausser à 10 ou 15 milliards d'euros, qu'on remplacera les quelque 400 milliards d'euros des régimes de retraite. C'est un plus. D'ailleurs ceux qui rêvent d'opérer la substitution se heurtent à un problème simple : une génération devrait cotiser doublement, pour alimenter les deux systèmes, car il faudra verser les pensions de ceux qui ont cotisé dans le passé. On ne peut donc agir qu'à la marge ; tant mieux si la capitalisation se développe, mais elle ne peut être que complémentaire.

Mme Félicie Gérard, rapporteure. Ce n'était pas l'objet du rapport, mais je ne doute pas que nous débattrons de cette question lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Matthias Renault (RN). Le PER représente 108 milliards d'euros : c'est beaucoup, mais faible au regard de l'ensemble de l'épargne des Français. Quel encours serait suffisant selon vous ?

Où sont placés les fonds des PER ? Si des informations sont disponibles, où peut-on les trouver ?

Vous proposez d'étendre les produits d'épargne retraite collectifs aux employeurs et agents publics. Qu'apporterait une telle mesure, sachant que la RAFP existe déjà ?

Vous recommandez de rendre le Pereco obligatoire dans les entreprises de plus de onze salariés ; cela ne risque-t-il pas d'être trop complexe pour elles ?

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous trouverez, page 44, une estimation relative aux PER assurantiels, qui vous donnera un ordre de grandeur : sur 32 milliards d'euros environ, 15 seraient placés en actions, 13 en obligations et 3 en immobilier d'entreprise. En revanche, nous ne possédons pas les chiffres pour les PER bancaires.

M. Eddy Casterman (RN). Comme le souligne Philippe Crevel, directeur du Cercle de l'épargne, trois Français sur quatre craignent pour leur niveau de vie à la retraite. Aussi le PER attire-t-il de plus en plus de jeunes : selon l'Ifop, 55 % des moins de 35 ans souhaitent en ouvrir un. Pour qu'ils le fassent, nous pouvons renforcer son attractivité. Préparer sa retraite, c'est prévoir ce qu'on touchera mais aussi décider ce que l'on ne dépensera pas. En ce sens, la propriété est source d'économies et de complément de revenu. En liquidant un PER, on choisit de recevoir un capital ou une rente ; avant, on peut sortir des fonds pour acheter une résidence principale, mais c'est une option coûteuse : la totalité du capital sorti est imposée. Au moment de placer leur argent, les jeunes ont besoin d'être rassurés.

Afin d'encourager une France des propriétaires et de sécuriser la retraite des classes moyennes, pourquoi ne pas diminuer l'imposition du capital sorti d'un PER pour acheter une résidence principale ? Il ne devrait pas s'agir d'une exception mais d'une possibilité équivalente à la perception du capital au moment de la retraite.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le raisonnement est astucieux ! La question s'est posée dans l'autre sens : fallait-il fiscaliser les 200 milliards d'euros déjà placés qui ont été transférés sur les PER ? Nous avons décidé l'inverse. Vous estimez qu'on a le choix, pour préparer ses vieux jours, entre investir dans un PER et dans un logement. Nous allons saisir Valérie Létard de cette idée. Une telle mesure ne coûterait pas cher. Les sorties anticipées sont estimées à 60 % destinées à l'achat de la résidence principale, ce qui représenterait quelque 6 milliards d'euros, soit un coût de 1 milliard d'euros pour un taux à 15 %. Ces chiffres sont une estimation : nous manquons beaucoup d'informations précises, notamment sur la vie des PER. De plus, il faudrait peut-être que la mesure s'applique aux autres sorties anticipées.

La commission autorise, en application de l'alinéa 7 de l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Cercle des fiscalistes

– M. Philippe Bruneau, président

– M. Pascal Lavielle, responsable juridique et fiscal retraite, fiscalité et ingénierie patrimoniale au sein de la direction juridique et fiscale de BNP Paribas Assurance

– M. Jean-Yves Mercier, avocat honoraire

Fondation Jean Jaurès*

– M. Simon-Pierre Sengayrac, codirecteur de l’Observatoire de l’économie

Institut Sapiens

– M. Dominique Calmels, cofondateur

– M. Erwann Tison, directeur des études

Cercle de l’épargne

– M. Philippe Crevel, président

– Mme Sarah Le Gouez, secrétaire générale

Fédération des associations indépendantes de défense des épargnants pour la retraite (FAIDER)

– M. Guillaume Prache, président

Association française d’épargne et de retraite (AFER)

– Mme Pascale Tradori, secrétaire générale

Direction générale du Trésor

– M. Martin Landais, sous-directeur des assurances

– M. Mayeul Tallon, chef du bureau des marchés et des produits d’assurance

– M. Guillaume Mars, adjoint au chef du bureau des marchés et des produits d’assurance

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*

- M. Florent Sarrazin, directeur adjoint à la direction de la protection sociale
- M. François Gonord, directeur de mission au pôle économie
- M. Adrien Chouguiat, directeur de mission à la direction des affaires publiques

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)*

- M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales
- M. David Charlet, membre de la section services, président de l'ANACOFI, organisation adhérente de la CPME

France assureurs*

- M. Philippe Bernardi, directeur des assurances de personnes
- Mme Sylvie Gautherin, directrice-adjointe en charge du marché vie et capitalisation
- Mme Viviana Mitache, directrice des affaires publiques
- M. Arnaud Giros, conseiller parlementaire

Fédération bancaire française*

- Mme Helena Vrignaud, directrice du département fiscalité
- M. Jérôme Pardigon, directeur du département des relations institutionnelles

CFDT

- M. Yvan Ricordeau, secrétaire général adjoint responsable de la politique sur les retraites
- M. Thibaut Sellier, secrétaire confédéral

CGT

- Mme Sylvie Durand, secrétaire nationale de l'Ugict-CGT chargée du dossier des retraites
- M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral

Force ouvrière

– Mme Hélène Fauvel, secrétaire confédérale en charge de l'économie et du service public

– M. Yannis Benlalli, assistant confédéral

CFTC

– M. Pascal Colin, délégué national adjoint

Conseil d'orientation des retraites

– M. Gilbert Cette, président

– M. Emmanuel Bretin, secrétaire général

Direction de la sécurité sociale

– M. Morgan Delaye, chef de service

– Mme Delphine Chaumel, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

– M. Patrick Montagner, premier secrétaire général

– Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire

– M. Alexandre Levy, chargé de mission

Autorité des marchés financiers

– M. Philippe Sourlas, directeur de la gestion d'actifs

– M. Didier Deleage, adjoint au directeur de la gestion d'actifs

– Mme Laure Tertrais, directrice de cabinet, conseillère parlementaire

Institut des avocats fiscalistes

– M. Marc Bornhauser, avocat à la Cour, ancien président de l'Institut des avocats conseils fiscaux

Cabinet CMS Francis Lefebvre

– M. Vincent Forestier, avocat

– Mme Florence Duprat-Cerri, avocate

Comité consultatif du secteur financier

- Mme Catherine Julien-Hiebel, présidente

Direction de la législation fiscale

- M. Laurent Martel, directeur
- M. Lucas Paszkowiak, chef du bureau des principes généraux de l'impôt sur le revenu

Fédération nationale de la mutualité française

- M. Philippe Rey, directeur général délégué
- M. Christophe Ollivier, directeur de l'assurance
- M. Valentin Jeufault, responsable du pôle des affaires publiques nationales et territoriales

Centre technique des institutions de prévoyance

- M. Bertrand Boivin-Champeaux, directeur prévoyance et retraite supplémentaire
- M. Éric Rosenthal, directeur général adjoint du groupe APICIL
- Mme Miriana Clerc, directrice des relations institutionnelles

Association française de gestion financière (AFG)*

- M. Philippe Setbon, président
- Mme Laure Delahousse, directrice générale
- M. Grégory Miroux, directeur épargne salariale et épargne retraite
- Mme Charlotte Helluy-Lafont, directrice fiscalité et comptabilité

InterInvest

- M. Benoît Petit, directeur général
- M. Christian Camus, directeur
- M. Jean-Baptiste de Pascal, directeur fiscal

Association nationale des conseils financiers (ANACOFI)

- M. Nebojsa Sreckovic, président

– Mme Valéria Faure-Muntian, déléguée générale

Chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine (CNCGP)

– M. Julien Seraqui de Buttafoco, président

– Mme Karen Fiol, vice-présidente

Compagnie des CGP

– M. Philippe Feuille, président

– Mme Patricia Pietriga, déléguée générale

Planète CSCA*

– M. Mathieu Chauvin, président d'Eres Group

Chambre nationale des conseils experts financiers (CNCEF)

– M. Stéphane Fantuz, président

Table ronde d'économistes

– M. Vincent Touzé, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

– M. Patrick Aubert, expert senior à l'Institut des politiques publiques (IPP)

Préfon*

– M. Philippe Soubirous, président

– M. Christian Carrega, directeur général

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Cercle des épargnants

Union des entreprises de proximité (U2P)

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXES

I. ANNEXE 1 : AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LES RAPPORTEURS

N° XXX

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT N°

Présenté par

ARTICLE ADDITIONNEL

I. – À la fin du b du 2 du I de l'article 163 *quater* du code général des impôts, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « cinq ».

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Exposé des motifs

Cet amendement, issu des travaux présentés par M. Charles de Courson et Mme Félicie Gérard dans leur rapport sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation étend de trois à cinq ans la période de référence permettant à un contribuable de recourir à la fraction non utilisée du plafond de déduction des versements volontaires réalisés sur un plan d'épargne retraite (PER).

Aux termes du b) du 2. du I de l'article 163 *quater* du code général des impôts, lorsque les versements volontaires d'une année sont inférieurs à la limite de déduction de l'année en question, la capacité de déduction inexploitée peut aujourd'hui être utilisée au cours de l'une des trois années suivantes.

Une extension de trois à cinq ans de la période de référence accroîtrait utilement la capacité de déduction à l'entrée des contribuables qui souscrivent tardivement un PER, par exemple lorsqu'ils ne disposent pas des marges de manœuvre suffisantes pour épargner à un plus jeune âge.

Le caractère tardif de la préparation de la retraite en France est largement documenté. Selon les données figurant dans le rapport *Les retraités et la retraite – édition 2023* de la DREES, le pic de souscription des PER intervient entre 50 et 59 ans, cette classe d'âge représentant 29 % des nouveaux adhérents en 2022.

N° XXX

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT N°

Présenté par

ARTICLE ADDITIONNEL

I. – Le code monétaire et financier est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa de l’article L. 224-1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Nul ne peut être âgé de plus de soixante-sept ans à la date de l’ouverture de ce plan.

« Les droits constitués dans le cadre d’un plan d’épargne retraite dont le titulaire est âgé de soixante-dix ans ou plus sont automatiquement liquidés ou rachetés. »

2° Au premier alinéa de l’article L. 224-5, les mots : « À l’échéance mentionnée » sont remplacés par les mots : « Aux échéances mentionnées ».

II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Exposé des motifs

Cet amendement, issu des travaux présentés par M. Charles de Courson et Mme Félicie Gérard dans leur rapport sur la fiscalité de l’épargne retraite par capitalisation, vise à réorienter le plan d’épargne retraite (PER) vers l’objectif prioritaire de financement de la retraite.

En effet, le PER est un instrument d’optimisation de la fiscalité successorale bien identifié par l’administration, les professionnels et les contribuables.

Conformément aux articles 154 *bis*, 154 *bis*-0 A et 163 *quater*vicies du code général des impôts (CGI), toute personne titulaire d’un PER peut déduire ses versements volontaires dans la limite d’un plafond de déduction. À la sortie du plan, les prestations correspondant aux versements déduits se voient appliquer le régime dit des rentes viagères à titre gratuit (RVTG), qui repose sur un prélèvement de l’impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun appliquées aux pensions, soit une application du barème progressif après abattement de 10 %. Il s’agit d’un régime fiscal moins favorable que pour les versements non déduits, qui bénéficient du régime dit des rentes viagères à titre onéreux (RVTO).

Or lorsque le titulaire d’un PER alimenté par des versements ayant fait l’objet de la déduction à l’entrée décède avant la liquidation de son contrat, les sommes accumulées sur le plan et transmises aux ayants droit sont imposées au titre des successions, sans jamais être imposées au titre du revenu. Le décès de

l'assuré avant la liquidation de son PER fait ainsi obstacle au rattrapage fiscal censé intervenir à la sortie pour neutraliser la déduction à l'entrée.

L'existence du point de fuite créé par la déduction à l'entrée a été confirmée aux rapporteurs par les administrations interrogées, sans toutefois que son coût budgétaire ne soit précisément évalué.

Le présent amendement vise ainsi à mettre en place une double borne d'âge consistant, d'une part, à rendre impossible la souscription d'un PER à partir de 67 ans et, d'autre part, à prévoir le dénouement automatique du PER à l'âge de 70 ans, limiterait le risque d'optimisation fiscale. Cette mesure s'inspire des incitations au dénouement des produits d'épargne retraite en vigueur dans plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tels que le Royaume-Uni et les États-Unis. La borne d'âge de 67 ans correspond à l'âge d'annulation de la décote à partir duquel les assurés nés à compter de 1955 peuvent liquider leur pension au taux plein, tandis que la borne d'âge de 70 ans est cohérente avec le cadre fiscal avantageux dont bénéficie la transmission de l'assurance vie et du PER de nature assurantielle. Par conséquent, le 2° du I du présent amendement met en cohérence les dispositions relatives au dénouement du PER, prévues à l'article L. 224-5 du code monétaire et financier, avec l'introduction d'une double borne d'âge.

N° XXX

<i>Commission</i>	
<i>Gouvernement</i>	

AMENDEMENT N°

Présenté par

ARTICLE ADDITIONNEL

I. – L'article L. 224-9 du code monétaire et financier est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les entreprises d'au moins onze salariés dont les salariés ne bénéficient pas de l'un des contrats, plans ou conventions mentionnés au présent article et aux 6° et 7° du I de l'article L. 224-40 du présent code ont l'obligation de mettre en place un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif. »

II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

Exposé des motifs

Cet amendement, issu des travaux présentés par M. Charles de Courson et Mme Félicie Gérard dans leur rapport sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation, vise à accroître la souscription de contrats d'épargne retraite dans le cadre professionnel, levier le plus efficace pour diffuser le plan d'épargne retraite (PER) parmi tous les épargnants.

Les principaux produits collectifs susceptibles d'être commercialisés à l'issue de la réforme de l'épargne retraite portée par la loi PACTE de 2019 sont le plan d'épargne retraite d'entreprise collectif (PERECO) et le plan d'épargne retraite obligatoire (PEROB).

Selon les données figurant dans le rapport *Les retraités et la retraite – édition 2023* de la DREES, 25 % des salariés sont couverts en 2020 par un PERECO ou un plan d'épargne pour la collectif (PERCO), produit auquel le PERECO succède. Seulement 7 % des salariés épargnent effectivement sur lesdits contrats. La part des salariés couverts par un PERECO ou un PERCO varie fortement selon la taille de l'entreprise, entre 7 % pour les entreprises comptant de 1 à 9 salariés et 56 % pour les entreprises de 1 000 salariés et plus.

La généralisation des PERECO créerait un « effet signal » propice au développement de l'épargne retraite, les salariés de l'entreprise étant fortement incités à adhérer au contrat proposé par l'employeur. Cette mesure n'est assortie d'aucune obligation de versement, ni de la part de l'employeur, ni de la part du salarié afin que ceux-ci puissent abonder librement le PERECO.

Le seuil de 11 salariés dispense les plus petites entreprises de l'obligation de mise en place d'un PERECO compte tenu de leur relative fragilité économique et financière.

L'échéance du 1^{er} janvier 2029 témoigne de la priorité donnée au dialogue social, les partenaires sociaux étant susceptibles de négocier, dans le délai imparti, des accords de branche et des accords d'entreprise tendant à mettre en place des produits d'épargne retraite collectifs.

II. ANNEXE 2 : AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR M. LE RAPPORTEUR CHARLES DE COURSON

N° XXX

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT N°

Présenté par

ARTICLE ADDITIONNEL

I. – Le I de l'article L. 224-4 du code monétaire et financier est ainsi modifié :

1° Après le mot « acquisition », est ainsi rédigée la fin du 6° :

« ou l'agrandissement de la résidence principale emportant création de surface habitable nouvelle, sous réserve de l'existence d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable de travaux, ou à la remise en état de la résidence principale endommagée à la suite d'une catastrophe naturelle reconnue par arrêté ministériel ; » ;

2° Après le 6°, il est inséré un 6° *bis* ainsi rédigé :

« 6° *bis* L'affectation des sommes épargnées à des travaux de rénovation énergétique de la résidence principale.

« Les droits correspondants aux sommes mentionnées au 3° de l'article L. 224-2 du présent code ne peuvent être liquidés ou rachetés pour les motifs visés aux 6° et 6° *bis* ; » ;

3° Il est complété par douze alinéas ainsi rédigés :

« 8° Le mariage du titulaire ou la conclusion par ce dernier d'un pacte civil de solidarité ;

« 9° La naissance ou l'arrivée au foyer, en vue de son adoption, d'un enfant, dès lors que le foyer compte déjà au moins deux enfants à la charge du titulaire ;

« 10° Le divorce, la séparation ou la dissolution d'un pacte civil de solidarité du titulaire lorsqu'ils sont assortis d'une convention ou d'une décision judiciaire prévoyant la résidence habituelle unique ou partagée d'au moins un enfant au domicile de ce dernier ;

« 11° Les violences commises contre le titulaire par son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ou son ancien conjoint, son ancien concubin ou son ancien partenaire ;

« a) Soit lorsqu'une ordonnance de protection est délivrée au profit du titulaire en application de l'article 515-9 du code civil ;

« b) Soit lorsque les faits relèvent de l'article 132-80 du code pénal et donnent lieu à une alternative aux poursuites, à une composition pénale, à l'ouverture d'une information par le procureur de la République, à la saisine du tribunal correctionnel par le procureur de la République ou le juge d'instruction, à une mise en examen ou à une condamnation pénale, même non définitive ;

« 12° La rupture du contrat de travail du titulaire, la cessation de son activité d'entrepreneur individuel, la fin du mandat social, la perte du statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé, la cessation d'activité non salariée du titulaire à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire en application du titre IV du livre VI du code de commerce ou toute situation justifiant ce retrait ou ce rachat selon le président du tribunal de commerce auprès duquel est instituée une procédure de conciliation mentionnée à l'article L. 611-4 du même code, qui en effectue la demande avec l'accord du titulaire ;

« 13° L'affectation des sommes épargnées à la création ou à la reprise, par le titulaire, ses enfants, son conjoint ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société, à condition d'en exercer effectivement le contrôle, à l'installation en vue de l'exercice d'une autre profession non salariée ou à l'acquisition de parts sociales d'une société coopérative de production ;

« 14° L'exercice de l'activité de proche aidant par le titulaire, son conjoint ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité auprès d'un proche tel que défini aux articles L. 3142-16 et L. 3142-17 du code du travail ;

« 15° L'achat par le titulaire d'un véhicule qui répond à l'une des deux conditions suivantes :

« a) Il appartient à la catégorie des camionnettes ou à la catégorie des véhicules à moteurs à deux ou trois roues et quadricycles à moteur, et il utilise l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux comme source exclusive d'énergie ;

« b) Il est un cycle à pédalage assisté, neuf. »

II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

III. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Exposé des motifs

Le présent amendement est issu d'une recommandation formulée à titre individuel par M. Charles de Courson dans le cadre du rapport sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation, présenté avec Mme Félicie Gérard. Il vise à aligner les cas de déblocage anticipé du plan d'épargne retraite (PER) sur ceux du plan d'épargne entreprise (PEE) afin de renforcer l'attractivité du premier tout en renforçant la cohérence du paysage des produits d'épargne susceptibles d'être mobilisés aux fins de préparation de la retraite.

L'ensemble des cas de déblocage anticipé du PEE répond à des motifs d'intérêt général, tels que la création d'entreprise ou la prise en charge des dépenses engagées en tant que proche aidant, dont il est regrettable de priver les titulaires d'un PER. Ces derniers sont les plus à même de décider de l'allocation de leur épargne au regard des contraintes, des aléas et des projets de la vie quotidienne.

N° XXX

<i>Commission</i>	
<i>Gouvernement</i>	

AMENDEMENT N°

Présenté par

ARTICLE ADDITIONNEL

I. – L'article 91 du code général des impôts est ainsi rétabli :

« *Art. 91.* – Lorsque le titulaire d'un plan d'épargne retraite mentionné à l'article L. 224-1 du code monétaire et financier décède après l'échéance mentionnée au premier alinéa du même article, les sommes perçues au titre de ce plan sous forme de rente ou de capital par ses ayants droit et correspondant à des versements déduits de l'assiette de l'impôt sur le revenu conformément aux articles 154 *bis*, 154 *bis*-0 A et 163 *quater*vicies du présent code sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Pour la perception des droits de mutation à titre gratuit, il est effectué sur la part de chaque ayant droit un abattement d'un montant équivalent aux sommes acquittées en application de l'alinéa précédent. »

II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

III. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Exposé des motifs

Le présent amendement est issu d'une recommandation formulée à titre individuel par M. Charles de Courson dans le cadre du rapport sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation, présenté avec Mme Félicie Gérard.

Le PER est un instrument d'optimisation de la fiscalité successorale bien identifié par l'administration, les professionnels et les contribuables. Ce détournement de l'objectif prioritaire du PER, c'est-à-dire la préparation de la retraite, implique de neutraliser la niche implicite « transmission du PER » créée par la déduction à l'entrée.

En effet, conformément aux articles 154 *bis*, 154 *bis*-0 A et 163 *quater*vicies du code général des impôts (CGI), toute personne titulaire d'un PER peut déduire ses versements volontaires dans la limite d'un plafond de déduction. À la sortie du plan, les prestations correspondant aux versements déduits se voient appliquer le régime dit des rentes viagères à titre gratuit (RVTG), qui repose sur un prélèvement de l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun appliquées aux pensions, soit une application du barème progressif après abattement de 10 %. Il s'agit d'un régime fiscal moins favorable que pour les versements non déduits, qui bénéficient du régime dit des rentes viagères à titre onéreux (RVTO).

Or lorsque le titulaire d'un PER alimenté par des versements ayant fait l'objet de la déduction à l'entrée décède avant la liquidation de son contrat, les sommes accumulées sur le plan et transmises aux ayants droit sont imposées au titre des successions, sans jamais être imposées au titre du revenu. Le décès de l'assuré avant la liquidation de son PER fait ainsi obstacle au rattrapage fiscal censé intervenir à la sortie pour neutraliser la déduction à l'entrée.

Le présent amendement instaure un mécanisme de neutralisation du risque d'optimisation fiscale permis par le régime fiscal du PER. Il s'agit d'assurer le rattrapage fiscal des sommes déduites à l'entrée en les intégrant à l'assiette de l'impôt sur le revenu dû par les ayants droit de l'assuré-souscripteur à son décès. Les sommes ainsi acquittées par les bénéficiaires ou héritiers de l'assuré-souscripteur du PER seraient déduites de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit afin d'éviter que les mêmes sommes ne soient imposées deux fois, et seraient éligibles au dispositif prévu par l'article 163-0 A du code général des impôts sur les revenus exceptionnels, permettant au contribuable de lisser son imposition sur le revenu.