

Karine BERGER

Députée des Hautes Alpes

Dominique LEFEBVRE

Député du Val d'Oise

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

DYNAMISER L'ÉPARGNE FINANCIÈRE DES MÉNAGES

POUR FINANCER L'INVESTISSEMENT ET LA COMPÉTITIVITÉ

2 AVRIL 2013

III – 2 L'ÉPARGNE SALARIALE JOUIT DU RÉGIME LE PLUS FAVORABLE DE TOUS LES MÉCANISMES D'ÉPARGNE FINANCIÈRE MALGRÉ LE RELEVEMENT RÉCENT DU FORFAIT SOCIAL

L'épargne salariale jouit d'un régime fiscal et social qui reste très favorable pour le salarié comme pour l'employeur que le relèvement justifié par la loi de finances rectificative pour 2012 du forfait social à la charge de ce dernier n'a pas remis fondamentalement en cause. Il est au demeurant le plus avantageux de tous les régimes fiscaux et sociaux de l'épargne puisqu'il cumule l'exonération de la rémunération du salarié (c'est le seul cas d'exonération de l'assiette et non pas seulement des revenus de l'épargne) et celle des revenus générés par cette rémunération. Au total, alors que son allocation apparaît discutable¹⁰, il s'agit probablement de la forme d'épargne la plus subventionnée.

A titre principal, l'épargne salariale a pour vocation d'associer les salariés aux performances de l'entreprise¹¹, tout en leur permettant de se constituer une épargne dans des conditions avantageuses. Elle repose sur une combinaison de plusieurs mécanismes : des dispositifs de versement de rémunération complémentaire liés aux résultats de l'entreprise (participation et intéressement) et des dispositifs d'épargne collectifs (le plan d'épargne entreprise [PEE] et le plan d'épargne pour la retraite collectif [PERCO]).

Elle bénéficie d'une fiscalité favorable aussi bien pour l'employeur que pour le salarié :

- les sommes perçues au titre de la participation ou de l'intéressement, qu'elles soient ou non placées sur un plan d'épargne collectif, sont exonérées de cotisations sociales mais pas de CSG et de CDRS. Elles sont en revanche soumises au forfait social. Il en va de même des abondements de l'employeur ;

- les sommes tirées de la participation ou de l'intéressement et placées sur un plan d'épargne collectif ou sur un compte bloqué (pour la seule participation), de même que les abondements de l'employeur, sont exonérés d'impôt sur le revenu sous condition de blocage de cinq ans (sauf dérogation prévue par la loi pour certains cas de déblocage anticipé, les sommes immédiatement perçues par le salarié ou débloquées avant ce délai de cinq ans sont pour leur part soumises à l'impôt sur le revenu) mais sont en revanche soumis aux prélèvements sociaux lors de leur versement ;

- les revenus et gains tirés des placements effectués sur les véhicules collectifs d'épargne salariale (PEE, PEI) sont eux aussi exonérés d'impôt sur le revenu mais soumis aux prélèvements sociaux.

¹⁰ Une part significative de ces encours est investie en produits monétaires de court terme et ne contribue pas aux financements longs de l'économie française. Une autre partie, investie en actions de l'entreprise renforce l'exposition des salariés au risque de leur employeur.

¹¹ Au fil du temps, de nombreux autres objectifs, parfois contradictoires et inégalement satisfaits lui ont été également assignés : renforcer la productivité des salariés ; enrichir le dialogue social dans l'entreprise ; rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée au profit des salariés ; stimuler le pouvoir d'achat par des mesures permettant ponctuellement un déblocage anticipé de l'épargne-retraite ; développer l'actionnariat salarié et, plus généralement, la détention d'actions ; offrir un complément de retraite via le PERCO.

Ces avantages très importants contribuent à expliquer l'effet de substitution observé entre l'épargne salariale et la masse salariale : d'après le rapport Cotis de 2009¹², une substitution de l'ordre de 1 point de PIB s'est opérée entre 1990 et 2007.

Ce régime fiscal et social a au demeurant un coût élevé, d'ailleurs le plus élevé de tous les mécanismes d'incitation à l'épargne financière. Il avait été estimé en 2010 à près de 5 Md€ sur la base d'un forfait social alors fixé à 4%, au détriment notamment de l'assiette du financement de la protection sociale.

Le relèvement du forfait social à 20% par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 contribue toutefois à réduire le coût social de ce dispositif et devrait également mettre un frein à cet effet de substitution. Les estimations réalisées à l'occasion de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 permettent ainsi d'envisager une dépense fiscale de l'ordre de 2,4 Md€ à compter de 2013 qui demeure, en absolu et en relatif, la plus élevée de tous les dispositifs existants en faveur de l'épargne financière. Cette dépense fiscale reste notamment très significative au regard de l'épargne ainsi collectée (l'encours est de 90 Md€) et, s'il ne doit pas être envisagé une remise en cause de l'épargne salariale qui est au demeurant dans le champ de la négociation sociale, il ne semble pas opportun de la renforcer.

III – 3 L'EPARGNE RETRAITE, QUI FAIT L'OBJET DE TRAITEMENTS ASSEZ HETEROGENES ET QUI NE SONT PAS PLUS INCITATIFS QUE L'ASSURANCE VIE, RESTE PEU DEVELOPPEE

L'épargne retraite recouvre un ensemble varié de dispositifs aux fonctionnements très divers : contrats collectifs (dits du 2ème pilier) ou individuels (dits du 3ème pilier), à prestations définies ou à cotisations définies, à caractère obligatoire (pour un individu appartenant à un groupe, dans le cadre des contrats collectifs) ou facultatif, aux sorties en rente ou en capital, et une fiscalité allégée à la souscription ou à la sortie.

Les principaux produits d'épargne retraite sont¹³ :

- dans le cadre de l'activité professionnelle, obligatoires : pour les salariés, les régimes supplémentaires (régimes d'entreprise à cotisations définies [dits de l'article 83], ou à prestations définies [dits de l'article 39], ou les contrats en sursalaire [dits de l'article 82] et le PERCO) ;
- dans le cadre de l'activité professionnelle, facultatifs : le PERCO et, pour les indépendants, les contrats Madelin et Madelin agricole ;

¹² « Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunération en France », Rapport au Président de la République de la Mission présidée par Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE, 13 mai 2009.

¹³ S'y ajoutent des dispositifs d'épargne retraite plus ciblés : régimes de retraite facultatifs par rente des élus locaux FONPEL et CAREL (pas de déduction à l'entrée/imposition en RTVO à la sortie) et retraite mutualiste du combattant, qui présente la particularité de fonctionner sous plafond, sur le modèle EEE (déduction à l'entrée/exonération à la sortie).

- hors de l'activité professionnelle : le plan d'épargne pour la retraite populaire (PERP), le plan d'épargne retraites entreprises (le PERE est un contrat d'assurance-vie collective), les régimes de prévoyance collective des fonctionnaires (PREFON et CRH [complément de retraite hospitalier]) et le complément de retraite mutualiste (COREM) ;

Le régime fiscal et social de l'épargne retraite est peu lisible et rend difficile la comparaison des différents produits. Son coût annuel est de l'ordre de 2 Md€ (cf. coût évalué à 2 Md€ par la Cour des comptes¹⁴ et à 1,9 Md€ par l'Inspection générale des finances en 2010).

Sur le plan fiscal, le mécanisme de « report de taxation » s'applique à la plupart des produits : déduction « à l'entrée », sous plafond, du revenu imposable à l'impôt sur le revenu des versements effectués, imposition « à la sortie » des rentes selon le régime des pensions.

Pour le PERCO, le régime est différent : les abondements de l'employeur, et ceux du salarié lorsqu'ils proviennent de l'intéressement, de la participation, ou de jours versés sur un CET (dans la limite de 10 jours par an) ne sont pas imposés à l'entrée mais ne le sont pas non plus, ou pas totalement, en sortie (il y a exonération totale d'impôt en cas de sortie en capital ; en cas de sortie en rente, le montant de celle-ci est imposable après un abattement qui dépend de l'âge de l'intéressé à la date du premier versement [application du régime des rentes viagères à titre onéreux]). Seuls les versements volontaires du salarié sont imposables à l'entrée, et soumis en sortie au même traitement que les abondements de l'employeur.

S'agissant du régime social, les abondements employeurs et ceux issus de la participation et de l'intéressement (contrats « article 83 » et PERCO) ne sont pas soumis à cotisations sociales mais restent assujettis à la CSG et à la CRDS. L'abondement de l'employeur est par ailleurs soumis à une cotisation de 8,2 % au-delà de 2 300 € par an. Ce régime assez avantageux est toutefois atténué par l'introduction récente du forfait social, dont le taux est passé à 20% dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012. S'agissant du PERP, les cotisations sont prélevées sur du salaire net qui a donc été soumis aux cotisations sociales de droit commun.

En matière de CSG/CRDS, un élément de complexité provient de la dualité de traitement des rentes. Les rentes du PERP et des contrats « article 83 » sont soumises au régime des revenus de remplacement (soit un taux de 7,1%, plus faible éventuellement en cas de revenus modestes), tandis que la seule fraction imposable des rentes du PERCO – variable selon l'âge du crédientier¹⁵ – est assujettie à des prélèvements sociaux, mais à un taux de 15,5%. Ce second traitement est similaire à celui appliqué à l'assurance-vie.

¹⁴ Source : Rapport de la Cour des comptes « Sécurité sociale » 2011 », septembre 2011.

¹⁵ Cette fraction, déterminée d'après l'âge du crédientier lors de l'entrée en jouissance de la rente, est fixé à 70% si l'intéressé est âgé de moins de 50 ans ; 50% s'il est âgé de 50 à 59 ans inclus ; 40% s'il est âgé de 60 à 69 ans inclus ; 30% s'il est âgé de plus de 69 ans. Le barème retenu dans ce mode de taxation tente d'estimer, en fonction de l'âge du crédientier au moment de la liquidation de sa retraite, la part de la rente servie par les intérêts.

Ainsi, aujourd'hui, l'épargne retraite offre un cadre assurantiel, juridique et fiscal varié, mais finalement peu compétitif au regard du régime fiscal et de la souplesse d'utilisation de l'assurance-vie.

Elle se caractérise d'ailleurs par sa faible diffusion auprès des épargnants et ne totalise que 160 Md€ d'encours fin 2010.

Il ne paraît ni possible, ni utile, ni même souhaitable d'accroître les avantages fiscaux et sociaux associés à l'épargne salariale et à l'épargne retraite, ce qui aurait pour premier effet de porter atteinte à l'assiette de financement de la protection sociale.

Une évolution et une simplification souhaitable de ces dispositifs comme ceux qui pourraient être proposés pour financer la dépendance ne pourraient en tout état de cause que résulter des négociations à venir entre les partenaires sociaux, notamment sur l'avenir des régimes de retraite, et sous réserve bien évidemment de la maîtrise de leur coût budgétaire et de la préservation de l'assiette du financement de la protection sociale.