

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 24 janvier 2018 à 9h30
« L'épargne en vue de la retraite »

Document n° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les réformes de l'épargne retraite dans la loi Sapin 2

Thomas Groh, Revue Risques, 2017, septembre, n° 11, p. 95-100

LES RÉFORMES DE L'ÉPARGNE RETRAITE DANS LA LOI SAPIN 2

Thomas Groh

Sous-directeur chargé de la régulation des assurances

Direction générale du Trésor (1)

La loi Sapin 2 a modifié substantiellement la réglementation de l'épargne retraite dans un double souci de protection renforcée de l'épargnant et de meilleur financement de l'économie. Outre la création des « fonds de pension à la française », qui visent notamment à favoriser les investissements en fonds propres des régimes de retraite professionnels, cette loi a réformé les règles de pilotage des régimes de retraite par points, en les rendant plus flexibles et transparents pour les épargnants. Enfin, elle a renforcé les obligations d'information des assureurs afin de garantir la bonne liquidation des contrats d'épargne retraite et ouvert de nouvelles possibilités de déblocage des Plans d'épargne retraite populaire (Perp) à faible encours.

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2, a d'abord retenu l'attention des commentateurs à travers la création d'une agence nationale de lutte anticorruption ou, s'agissant des dispositions assurancielles, des nouvelles prérogatives macroprudentielles du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) permettant, comme l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) peut déjà le faire au niveau d'un organisme, de suspendre l'exécution de certaines clauses des contrats d'assurance vie en cas de menace grave pour la stabilité financière du pays.

De nombreuses réformes assurancielles, dont l'épargne retraite

Toutefois, les réformes portant sur la matière assurancielle dans la loi Sapin 2 sont en réalité plus diverses – depuis la mise en place d'un régime de résolution en assurance à la refonte du Code de la mutualité, en passant par l'évolution du financement et des missions du Fonds de garantie des assurances obligatoires

(FGAO) – avec un accent particulier sur la modernisation des dispositifs d'épargne retraite, dans un double souci de protection renforcée de l'épargnant et de meilleur financement de l'économie.

Dans ce domaine, quatre dispositions, de nature très différente, méritent d'être rappelées.

■ Un déblocage facilité des Perp à faible encours

La loi (article L. 132-23 du Code des assurances) énumère limitativement les cas d'accidents de la vie (2) permettant de débloquent un Perp, la norme étant que l'épargne reste investie jusqu'à la liquidation des droits.

Toutefois, un certain nombre de signalements de personnes en sérieuse difficulté financière cherchant à liquider leur plan ont conduit le législateur à permettre un déblocage des Perp faiblement abondés et ouverts avant l'entrée en vigueur de la loi, sans qu'il soit besoin de motiver cette demande. Trois conditions strictes doivent cependant être respectées, de manière à garantir la constitutionnalité de la mesure, qui porte atteinte à des contrats en cours, et de bien cibler cette mesure à caractère exceptionnel : une « valeur de transfert » inférieure à 2 000 €, un plan inactif depuis au moins quatre ans et un revenu fiscal de référence inférieur ou égal au seuil permettant de bénéficier d'une exonération de taxe d'habitation (3).

■ Une information renforcée des épargnants sur leurs contrats d'épargne retraite

La nécessité de mieux prévenir la déshérence des comptes bancaires et des contrats d'assurance vie dont le souscripteur est décédé, a abouti à l'adoption en juin 2014 de la loi dite Eckert. Cette loi a en particulier renforcé les obligations de recherche des bénéficiaires et encadré rigoureusement le processus de transfert de ces comptes et contrats à la Caisse des dépôts puis à l'État.

Toutefois, le rapport au Parlement d'avril 2016 de l'ACPR sur les contrats d'assurance vie en déshérence, pris en application de la loi Eckert, a mis en évidence le fait qu'à côté des contrats d'assurance vie toujours ouverts bien que souscrits par des personnes en réalité décédées, existait également la problématique des contrats d'épargne retraite non réglés, dont les souscripteurs oublient de réclamer la liquidation au moment de leur départ à la retraite. L'ACPR estimait ainsi dans ce rapport que les capitaux constitutifs de rentes non liquidées pourraient atteindre de 3 à 7 Md€ selon que l'on prend comme hypothèse d'âge effectif de départ à la retraite 65 ans ou 62 ans.

Dans ce contexte, un amendement sénatorial a introduit l'obligation pour les assureurs d'informer chaque année leurs clients souscripteurs d'un contrat d'épargne retraite lorsqu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite. Pour suivre efficacement les efforts déployés, les organismes d'assurance sont également tenus d'adresser chaque année au ministre de l'Économie et à l'ACPR un rapport sur le nombre et l'encours des contrats non liquidés pour lesquels l'adhérent a dépassé l'âge de départ en retraite, ainsi que des moyens mis en œuvre pour les en informer. Enfin, les sanctions en cas de manquement à certaines obligations (dont celles relatives à la déshérence) ont été très significativement renforcées (jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires).

■ La création de « fonds de pension à la française »

Jusqu'à la loi Sapin 2, la France était le seul pays de l'Union européenne ne disposant pas de fonds de pension au sens d'organismes habilités à servir des rentes viagères et régis par la directive communautaire institutions de retraite professionnelle (IRP) de 2003, révisée fin 2016.

Cette singularité, qui s'explique par l'importance des régimes par répartition comme de l'assurance vie dans notre pays, n'avait guère de conséquences jusqu'à fin 2015, car les régimes prudentiels IRP 1 et

Solvabilité I étaient globalement alignés autour de règles communes (exigences de fonds propres exprimées en pourcentage des engagements). Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de la nouvelle directive Solvabilité II, cet alignement prudentiel a toutefois disparu, avec des exigences en capital à terme ⁽⁴⁾ a priori significativement plus élevées pour les activités de retraite supplémentaire régies par Solvabilité II plutôt que IRP, en particulier lorsque l'épargne collectée est investie en actions ⁽⁵⁾.

C'est dans ce contexte qu'a été décidée, sous l'impulsion d'Emmanuel Macron, alors ministre de l'Économie, la création de fonds de pension à la française, finalement désignés dans la loi sous le terme de fonds de retraite professionnelle supplémentaire (FRPS), permettant d'offrir dans un cadre professionnel, tout comme un organisme d'assurance, des contrats de retraite supplémentaire de divers types (loi Madelin pour les indépendants, régimes à contributions définies dits article 39, régimes de retraite par points, etc.), dont l'encours total s'élève aujourd'hui à environ 150 Md€.

Le cadre d'exercice de ces FRPS a été déterminé par une ordonnance du 6 avril 2017, prise en vertu d'une habilitation figurant dans la loi Sapin 2, et précisée par le décret n° 2017-1171 du 18 juillet 2017, puis par un arrêté en date du 14 août 2017 publié au *JO* du 6 septembre 2017.

La logique générale de régulation de ces nouveaux fonds (qui pourront également prendre une forme mutualiste ou paritaire), soumis à l'agrément puis au contrôle de l'ACPR, est de rester au plus près des règles assurancielles, avec quelques ajustements notables cependant.

Ainsi, les règles de gouvernance et de reporting répliquent presque intégralement celles de Solvabilité II, qui permettent, par rapport à Solvabilité I, d'améliorer l'information de marché, de renforcer la gouvernance, d'encourager l'évaluation interne des risques, ou encore de garantir l'honorabilité et la compétence des dirigeants.

En revanche, en matière prudentielle, afin d'éviter de trop pénaliser les investissements en actions pourtant naturels s'agissant d'engagements longs de retraite, ce qui serait préjudiciable à la fois au financement en fonds propres des entreprises et au rendement de ces régimes de retraite, un système hybride a été retenu : les exigences en fonds propres sont exactement calées sur celles de Solvabilité I, sans donc prendre en compte les risques supportés par le fonds à son actif.

Toutefois, afin de s'assurer de la résilience de ces fonds à différents chocs économiques, a été ajoutée l'obligation de réaliser chaque année des tests de résistance prospectifs sur un horizon de dix ans autour de trois risques : une correction sur les marchés actions, un accroissement de la longévité et la persistance de taux très bas voire encore plus faibles qu'aujourd'hui (voir détail des tests en annexe 1 p. 99). En cas d'insuffisance prévisionnelle de fonds propres, l'ACPR a alors la possibilité, si le fonds ne prend pas les mesures correctrices nécessaires, de relever son exigence de fonds propres d'un montant égal à l'insuffisance constatée, divisée par le nombre d'années au terme desquelles le test de résistance fait apparaître une insuffisance de couverture.

Enfin, toujours dans un souci d'anticipation et de gestion de long terme, il a été décidé, pour les FRPS, de permettre une distribution de la provision pour participation aux excédents (PPE) dans un horizon de douze ans au maximum, plutôt que de huit ans comme en assurance vie.

Ces règles originales ont été conçues comme un point d'équilibre non seulement entre Solvabilité I et II, mais également entre les différents modèles de régulation prudentielle des fonds de pension en Europe, dans un contexte de concurrence croissante entre pays pour attirer ces acteurs. L'avenir dira quelle proportion des encours de retraite professionnelle migrera en France vers ces nouveaux FRPS, mais il est clair que les anticipations des organismes quant à de possibles évolutions du traitement des activités de retraite sous Solvabilité II, à l'occasion de la révision prochaine de la directive en 2021, auront une influence déterminante.

■ Une refonte des règles de pilotage et d'information des épargnants des régimes de retraite supplémentaire par points

Les régimes collectifs de retraite par points (Prefon, Corem, etc.), autrement appelés régimes branche 26, existent depuis une cinquantaine d'années et représentent aujourd'hui une place notable dans l'épargne retraite française avec 40 Md€ d'encours environ. Leurs avantages sont largement reconnus en matière de lisibilité de pilotage (évolution de la valeur des points d'acquisition et de service) et de mutualisation intergénérationnelle.

Toutefois, ces régimes ont souffert ces dernières années de la baisse inédite des taux d'intérêt, qui a renchéri leurs passifs sans pour autant apprécier leurs actifs (appréciés à leur valeur comptable, hors plus-values latentes), et, partant, dégradé leur taux de couverture. En outre, l'entrée en vigueur de Solvabilité II a accru leur charge en capital et posé la question de la cohérence d'une régulation prudentielle fondée, au niveau de l'entreprise, sur une logique économique (actifs en valeur de marché, taux d'actualisation de marché) et, au niveau du régime (cantonné), sur une logique comptable. On peut enfin relever que les règles de fonctionnement de ces régimes étaient par certains aspects (en particulier les possibilités de baisse de la valeur du point) très diverses entre les trois codes assuranciers, tandis que l'information financière de ces régimes envers leurs adhérents était parfois manifestement insuffisante.

C'est ainsi que l'ordonnance prise en avril 2017, en vertu également d'une habilitation figurant dans la loi Sapin 2, a significativement réformé ces régimes autour de trois axes principaux (détaillés en annexe 2 p. 100) :

- le passage à un taux de couverture proprement économique, plus cohérent avec l'environnement Solvabilité II, tout en veillant à éviter qu'une appréciation importante mais temporaire des actifs liée par

exemple à un contexte boursier euphorique ne puisse permettre des revalorisations insoutenables des rentes servies ⁽⁶⁾ ;

- pour les conventions conclues à partir du 1^{er} septembre 2017, l'obligation de pouvoir, dans des situations très dégradées (et harmonisées entre les trois codes assuranciers), baisser de manière limitée la valeur de service du point, en veillant à un partage équilibré des risques entre les assurés et les assureurs, de manière à permettre un rétablissement de la situation prudentielle. Cette possibilité n'est en revanche qu'une faculté pour les régimes relevant du Code des assurances créés antérieurement au 1^{er} septembre 2017. Ses conditions et modalités sont encadré par décret ;

- enfin, un renforcement de l'information financière autour de ces régimes à travers des obligations renforcées et harmonisées entre les codes au stade précontractuel et dans le cadre de l'information annuelle des adhérents (données financières sur la situation du régime et les conditions d'évolution de la valeur du point de service).

En conclusion, la loi Sapin 2 a modifié sur plusieurs aspects substantiels la réglementation de l'épargne retraite afin de renforcer sa résilience et son attractivité, dans un contexte de taux d'intérêt exceptionnellement bas et de concurrence d'autres États européens proposant des régimes pruden­tiels parfois moins exigeants. Ces réformes sont de nature à stimuler la croissance de cette épargne, soutenir le rendement des régimes et renforcer l'information des consommateurs. D'autres chantiers (mise en cohérence du traitement prudentiel des régimes de retraite personnels et professionnels, harmonisation des conditions de fonctionnement ainsi que du cadre fiscal-social des différents produits d'épargne retraite, etc.) sont devant nous pour renforcer cette dynamique.

Notes

1. Les propos exprimés dans cet article n'engagent en aucune manière cette direction.

2. Invalidité, décès du partenaire, expiration des droits au chômage, etc.

3. Soit 25 155 € par an pour une personne seule, en métropole, ou 44 910 € pour un couple avec deux enfants.

4. Une disposition transitoire, prolongée par la directive IRP 2, permet de continuer à gérer jusqu'en 2022 des régimes cantonnés de retraite supplémentaire sous un régime Solvabilité I.

5. L'écart d'exigence de capital peut cependant être très

variable en fonction des particularités des groupes et de leur capacité à optimiser les flexibilités offertes par Solvabilité II (modèle interne, gains de diversification, etc.)

6. Ainsi, une hausse de la valeur du point ne peut avoir pour conséquence de réduire le taux de couverture du régime en deçà de 105 % (lorsqu'une baisse du point est possible) et 110 % lorsque cette baisse est impossible.

7. Taux à échéance constante à horizon de n années (taux actuariel d'une valeur du Trésor fictive dont la maturité serait, en permanence, égale à n années).

Annexe 1. Caractéristiques des tests de résistance appliqués aux FRPS

	Scénario central	Scénario dégradé considéré
Rendement des réinvestissements obligataires	TEC $n^{(7)}$ à la date de réalisation du test Avec n égal à la durée des engagements sans pouvoir être supérieur à quinze ans	Max [0 ; (1 - 40 %) TEC n ; TEC n - 75 pb]
Rendement des actifs non amortissables	Taux moyen des emprunts d'État (TME) à la date de réalisation du test + 250 pb	(1 - 30 %) x (TME à la date de réalisation du test + 250 points)
Mortalité projetée	Mêmes hypothèses que pour le calcul des provisions (élément de prudence)	Diminution de 10 %

Annexe 2. Nouvelles règles de pilotage des régimes de retraite par points

	Nouveau régime	Ancien régime par code	
		Assurances	Sécurité sociale et mutualité
Méthode de calcul des passifs	Courbe des taux de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) et table de mortalité <i>best estimate</i> .	Taux défini à l'article A. 441-4 du Code des assurances en référence au taux moyen des emprunts d'État (TME) sur trois ans ; table de mortalité prudente.	
Possibilités de hausse de la valeur de service (VS)	- Pour les régimes avec possibilité de baisse de la VS : - la hausse ne doit pas faire passer le ratio de couverture (actifs en valeur de marché/passifs) sous 105 % ; - si ratio > 130 %, liberté de hausse (à condition que le ratio final reste au-dessus de 127,5 %) ; - si 105 % < ratio < 130 % : la hausse ne doit pas réduire l'excédent au-dessus de 105 % de plus de 10 %. - Pour les régimes sans possibilité de baisse de la VS : - la hausse ne doit pas faire passer le ratio de couverture sous 110 % ; - si ratio > 140 % : liberté de hausse (à condition que le ratio final reste au-dessus de 137 %) ; - si 110 % < ratio < 140 % : la hausse ne doit pas réduire l'excédent de couverture au-dessus de 110 % de plus de 10 %.	La hausse n'est possible que si le ratio actifs en valeur comptable/passifs est supérieur à 100 % (avec l'ancienne métrique) et si elle ne réduit pas de plus de 10 % l'excédent de couverture au-delà de 100 %.	
Possibilités de baisse de la valeur de service	Baisse limitée aux cas où le ratio de couverture est inférieur à 95 % ou à 100 % pendant trois exercices successifs. Le ratio ne peut passer au-dessus de 105 % suite à la baisse et la valeur de service ne peut baisser de plus d'un tiers en moins de soixante mois. La provision technique spéciale de retournement (PTSR) permet d'assurer qu'en cas de baisse de la valeur de service une hausse équivalente devra intervenir avant de permettre la reprise de la PTSR par l'assureur.	Impossible depuis 2004	Aucun encadrement
Conversion du régime	Si le ratio de couverture est sous 90 % pendant plus de trois ans consécutifs, un plan de convergence est demandé pour rétablir un rapport de 1 dans un délai de sept ans. Si le rapport reste sous 90 % pendant dix exercices consécutifs, le régime est converti.	Moins de 1 000 participants	Moins de 1 000 participants ou ratio inférieur à 1 pendant deux exercices
Autres spécificités	Lorsque la convention est couverte à moins de 110 %, la tarification est encadrée pour qu'elle ne puisse générer de pertes.		