

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Janvier 2012

Evaluation d'une politique publique La politique en faveur de l'assurance-vie

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés sont insérées dans le rapport.

Sommaire

Présentation	5
1 Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés	7
2 Les résultats de la politique publique	15
3 Les orientations pour l'avenir	21
Recommandations	23

Présentation

La Cour a procédé à l'évaluation de la politique conduite par les pouvoirs publics pour encourager l'épargne en assurance-vie : ce mode de placement est organisé par des règles spécifiques, il occupe une place centrale dans l'épargne financière des ménages, il génère chaque année un volume considérable d'investissements en titres d'entreprise ou emprunts d'Etat et joue un rôle particulier dans le financement de l'économie, il est assorti d'avantages fiscaux.

Le présent rapport présente les résultats de la démarche d'évaluation qui a associé dans un groupe de travail les acteurs et experts compétents et un cercle plus élargi de personnalités a été entendu.

Les premiers enjeux de l'évaluation ont été d'identifier les objectifs de la politique publique, de discuter leur pertinence, puis d'examiner la cohérence des moyens d'action et leur coût pour les finances publiques. Les résultats de l'action publique ont été ensuite analysés au regard des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre en détaillant l'ensemble des mécanismes, notamment fiscaux, le comportement des différents types d'acteurs, notamment les entreprises d'assurance et les ménages, ainsi que tous les éléments de contexte qui ont contribué aux résultats observés.

La démarche d'évaluation a suivi une approche thématique : financement de l'économie, protection des épargnants et fiscalité. Elle s'est efforcée d'apporter une réponse à six problématiques : 1) le rôle de l'assurance-vie dans l'épargne des ménages ; 2) sa place dans le financement de l'économie nationale ; 3) la finalité à attribuer à l'assurance-vie ; 4) l'efficacité de la dépense fiscale ; 5) la connaissance et le suivi par l'administration des enjeux de la politique publique ; 6) l'adaptation des règles de protection des épargnants au contexte actuel.

Au terme de ses travaux, la Cour s'est attachée à préciser les orientations qui devraient servir de cadre aux réflexions sur les évolutions globales du dispositif. Elle formule un certain nombre de recommandations susceptibles d'être mises en œuvre dans un délai suffisamment rapproché. ■

1 Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés

L'assurance-vie : un produit multiforme, pilier de l'épargne financière des ménages

Le cadre juridique de l'assurance-vie¹ englobe une grande diversité de formes contractuelles : contrats en euros, contrats en unités de compte, contrats en euros diversifiés et contrats à annuités variables. Elle a évolué, au cours des trente dernières années, d'une stricte prestation d'assurance à un produit d'épargne et de placement financier.

A la fin de 2010, l'encours des contrats d'assurance-vie s'élève à 1 360 Md€. Il représente 35 % de l'épargne financière des ménages (3 822 Md€) contre seulement 24 % en 1997. Plus de 20 millions de contrats ont été souscrits par 17 millions de ménages.

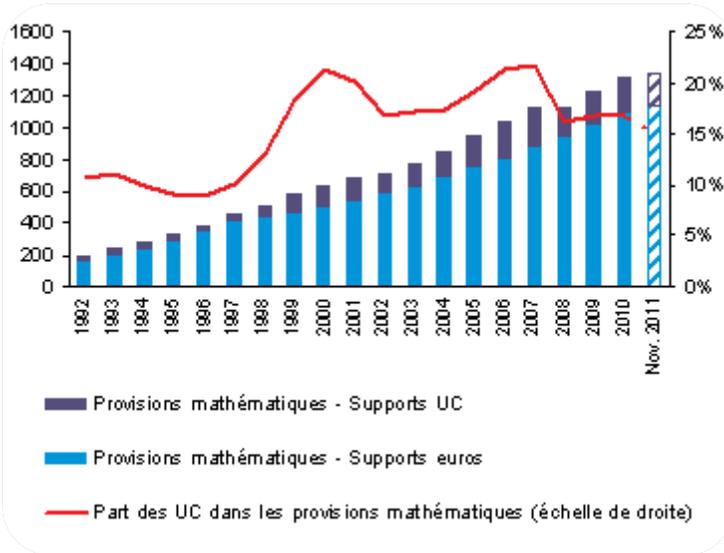
Les provisions mathématiques² des entreprises d'assurance-vie qui représentent les engagements vis-à-vis des assurés, sont passées de 189,6 Md€ en 1992 à 1 317,5 Md€ fin 2010 (source Fédération française des sociétés d'assurances). Elles ont été multipliées par sept, soit bien plus que la progression du PIB ou du patrimoine des ménages sur la même période.

¹Seules les formules des contrats d'assurance-vie souscrits en cas de vie avec une sortie en capital ou en rente à l'échéance s'apparentent à l'épargne et sont examinées par la Cour.

²Les provisions mathématiques représentent les provisions que les assureurs doivent constituer pour faire face, à tout moment, à leurs engagements vis-à-vis des assurés. La notion d'encours utilisée par la Fédération française des sociétés d'assurances comprend en outre la provision pour participation aux bénéfices qui revient également aux assurés.

Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés

Provisions mathématiques par type de support (euros ou unités de compte) en Md€



Source : Cour des comptes (données Fédération française des sociétés d'assurances, données provisoires pour novembre 2011)

L'assurance-vie constitue le principal support de l'épargne longue. En moyenne dans la zone euro, 30 % du patrimoine financier des ménages est investi en assurance-vie ou en fonds de pension³. La France (38 %) est à un niveau supérieur à cette moyenne et notamment à celui de l'Allemagne (28 %). L'Italie et l'Espagne se distin-

guent par des niveaux inférieurs et une proportion plus grande d'actifs de court terme. Au Royaume-Uni, ce taux s'élève à 55 %.

³ Source : comptes financiers des ménages de l'Eurosystème qui reposent sur une méthodologie statistique propre.

Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés

Toutes les catégories de population sont concernées à des degrés divers. 41 % des ménages détiennent au moins un contrat d'assurance en cas de vie, ce qui en fait le support d'épargne le plus utilisé après les livrets défiscalisés (85 % des ménages). L'assurance-vie arrive immédiatement après pour toutes les catégories d'épargnants à l'exception de ceux de moins de 30 ans. La proportion d'agriculteurs et de professionnels libéraux détenant une assurance-vie dépasse la moyenne (respectivement 67,1 % et 66,5 %).

Selon l'enquête Patrimoine 2010 de l'INSEE et dans les limites soulignées par l'institut, les encours d'assurance-vie sont plus concentrés que le patrimoine

total des ménages. Les deux tiers de ces encours seraient détenus par des ménages appartenant au dernier décile de patrimoine et 1 % des ménages les plus aisés en détiendraient plus d'un quart. Les données extraites de l'enquête Patrimoine par l'INSEE à la demande de la Cour montrent que l'encours moyen détenu en assurance-vie est inférieur à 20 000 € jusqu'au troisième décile de patrimoine. Selon les professionnels, certains contrats peuvent aller jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros, voire, dans un nombre très restreint de cas, atteindre plusieurs centaines de millions d'euros.

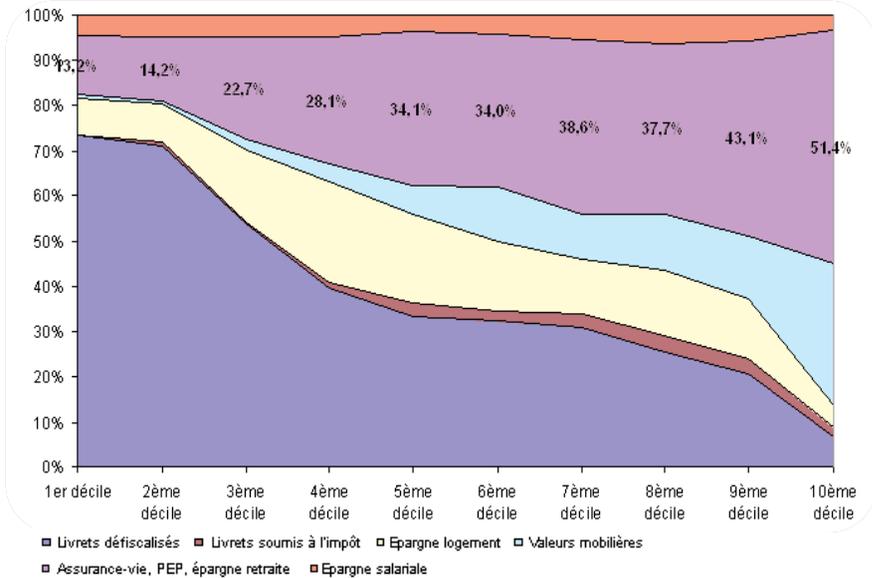
Répartition des encours d'assurance-vie par ménage classé par décile de patrimoine

Décile de patrimoine	Patrimoine brut de l'ensemble des ménages	Encours d'assurance-vie
1 ^{er} décile	0,1 %	0,0 %
2 ^{ème} décile	0,2 %	0,1 %
3 ^{ème} décile	0,5 %	0,6 %
4 ^{ème} décile	1,6 %	2,5 %
5 ^{ème} décile	4,5 %	3,3 %
6 ^{ème} décile	6,9 %	3,7 %
7 ^{ème} décile	9,2 %	4,7 %
8 ^{ème} décile	11,9 %	7,5 %
9 ^{ème} décile	17,0 %	12,9 %
10 ^{ème} décile	48,0 %	64,8 %
Total	100 %	100 %

Source : INSEE, enquête Patrimoine 2010

Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés

Composition du patrimoine financier des ménages par décile de patrimoine



Source : INSEE, enquête Patrimoine 2010

L'essor de l'assurance-vie s'explique notamment par une combinaison unique d'avantages alliant sécurité, souplesse, liquidité et rendement, qui répond parfaitement aux attentes et aux préférences des épargnants.

Il a été également soutenu par une commercialisation très active de la part des réseaux de bancassurance qui sont devenus les premiers distributeurs avec une part de marché de 61 %.

L'offre de produits s'est continuellement améliorée et diversifiée pour répondre aux nouveaux besoins des épargnants. Les motivations exprimées par ces derniers sont liées aux besoins apparaissant au cours du cycle de vie et reflètent principalement le souci d'épargner en vue de la période d'inactivité.

Elles peuvent toutefois varier assez sensiblement en fonction de leur situation personnelle, comme le montrent les sondages et les enquêtes examinés au cours des travaux.

Aussi l'assurance-vie est-elle à la fois le support d'une épargne populaire et un instrument de gestion patrimoniale pour les ménages les plus aisés.

Les objectifs de la politique publique

Historiquement, l'objectif majeur de la politique publique en faveur de l'assurance-vie a été de développer la contribution des assureurs au financement de l'économie en leur permettant de collecter une épargne longue auprès des

Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés

ménages, elle-même stimulée par une incitation fiscale.

L'intervention de l'Etat repose donc sur un mécanisme indirect. Il ne peut en réalité totalement le maîtriser. Il doit s'en remettre à la fonction d'intermédiation des entreprises d'assurance dont l'objectif naturel est de satisfaire les attentes de leurs assurés, notamment en termes de garantie de rendement, de sécurité et de liquidité des contrats souscrits, et non d'assurer spécifiquement le financement des entreprises ou de la dette publique nationale. Ces contraintes de gestion ne sont pas pleinement compatibles avec la volonté des pouvoirs publics d'orienter l'épargne vers le financement de l'économie affichée dans le programme budgétaire et de performance de la LOLF relatif à la politique de l'épargne.

Par ailleurs, la priorité donnée par l'Etat au financement de l'économie nationale est apparue, au cours des travaux d'évaluation, peu pertinente : les besoins sont en réalité très divers, le contexte est celui de la mondialisation des capitaux. Les capacités de l'Etat à orienter les flux ne sont plus les mêmes que dans le passé. De surcroît, la réglementation européenne lui interdit d'orienter les placements des assureurs.

Les acteurs et experts réunis par la Cour considèrent qu'il serait aujourd'hui plus adéquat d'orienter l'action publique vers la satisfaction des besoins d'épargne à long terme des ménages qui constitue un objectif en soi. En effet, du fait du vieillissement démographique, les besoins d'épargne pour couvrir les aléas de la vie vont croître. Ils concernent notamment l'épargne retraite pour l'instant très faiblement développée. En dépit de l'inquiétude que les Français manifestent vis-à-vis du niveau futur de leur pension de retraite, ceux-ci s'y préparent peu et trop tardivement. Pourtant, l'assurance-vie offre aux épargnants de nombreuses possibilités pour « préparer leur retraite ». La diffusion du PERP dont les caractéristiques ne correspondent pas parfaitement à la diversité, à la complexité et à l'évolution des attentes des épargnants, reste limitée.

Une telle reformulation de la hiérarchie des objectifs contribuerait en toute hypothèse indirectement au financement de l'économie. Plus les assureurs disposeront d'une épargne longue et stable, plus ils pourront investir dans des actifs de long terme utiles au dynamisme de l'économie.

Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés

Les moyens de l'action publique mis en œuvre

La fiscalité constitue le principal levier d'action de la politique publique. Le régime fiscal avantageux de l'assurance-vie, qui a beaucoup évolué au cours des trois dernières décennies, se caractérise aujourd'hui par une grande complexité. Il comporte des éléments spécifiques tant en matière d'imposition des revenus tirés de l'épargne que de taxation au titre de l'ISF des capitaux détenus et d'imposition pour ceux transmis au bénéficiaire en cas de décès de l'assuré.

Les revenus bénéficiaient d'une exonération totale jusqu'en 1983. Ils sont aujourd'hui soumis à une imposition dégressive selon l'ancienneté du contrat. Cet allègement vise à maintenir une durée de détention des contrats d'au moins huit ans. La fiscalité concernant les revenus des contrats d'assurance-vie constitue une dépense fiscale dont le coût, estimé par l'Etat à 1 Md€, va très vraisemblablement augmenter à moyen terme alors que l'impôt prélevé chaque année ne dépasse pas 400 M€. La Cour montre la fragilité méthodologique du chiffrage de ce coût fiscal.

Au titre de l'ISF, les textes fiscaux incluent les contrats rachetables⁴ dans l'assiette de l'impôt. En revanche, dans

le régime fiscal des transmissions et, en cohérence avec la conception civile de l'assurance-vie⁵, les contrats n'entrent pas dans la succession de l'assuré et font l'objet d'une taxation particulière. Ce régime peut constituer un moyen de minorer la fiscalité successorale, notamment pour les transmissions en ligne indirecte ou à des tiers, et d'atténuer ainsi les caractéristiques du droit successoral français. Ces modalités fiscales de la transmission des capitaux n'ont pas de lien avec les objectifs de la politique publique tels qu'ils sont formulés. L'administration ne comptabilise pas en dépense fiscale les avantages consentis et ne chiffre pas leur coût.

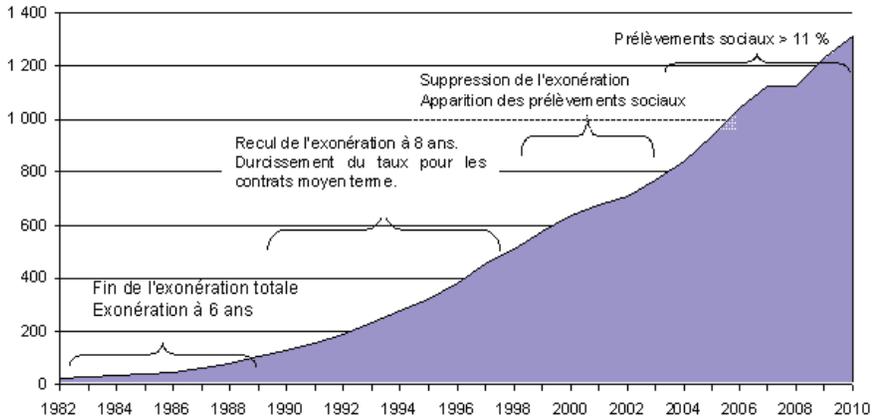
L'influence de la fiscalité sur les comportements des ménages ne peut pas être établie précisément, ce qui rend très délicats les réglages et les modifications éventuelles : le niveau adéquat de l'avantage fiscal ne peut donc être quantifié en l'état actuel de la connaissance par l'administration de ces comportements.

Les travaux d'évaluation montrent que l'alourdissement des prélèvements fiscaux et sociaux n'a pas freiné dans le passé le développement rapide de l'assurance-vie.

⁴ A contrario les contrats non rachetables sont les assurances temporaires en cas de décès, les rentes viagères immédiates ou en cours de service, les assurances de capitaux de survie et de rente-survie, les assurances en cas de vie sans contre-assurance et les rentes viagères différées sans contre-assurance.

⁵ Le contrat d'assurance-vie constitue une stipulation pour autrui. De ce fait, il n'entre pas dans le patrimoine de l'assuré.

Une politique publique aux objectifs imprécis et mal hiérarchisés



Source : Cour des comptes (données Fédération française des sociétés d'assurances)

Devenu considérable, le volume d'épargne collecté par l'assurance-vie limite les marges de manœuvre. La difficulté avérée d'anticiper les incidences que tout changement de règles pourrait entraîner dans le comportement des épargnants astreint l'Etat au pragmatisme et à la prudence. L'existence et le maintien d'un régime fiscal spécifique, notamment en matière de transmission, participent de la confiance des épar-

gnants dans le système de l'assurance-vie et par suite, de la stabilité des encours.

2 Les résultats de la politique publique

Une adéquation imparfaite aux besoins actuels de financement de l'économie

Les assureurs encaissent les primes avant de verser les prestations. Ils disposent de ce fait de réserves importantes à investir. Leur modèle économique les conduit logiquement à se comporter en investisseurs réguliers. Fin 2010, les entreprises d'assurance géraient 1 684 Md€ d'actifs dont près de 90 % pour les seules entreprises d'assurance-vie.

Les contraintes juridiques et de gestion afférentes aux contrats d'assurance-vie impliquent une politique de placement particulière, orientée vers des actifs liquides et réputés peu risqués, principalement les obligations.

La contribution du secteur de l'assurance au financement de l'économie nationale doit être relativisée. Il réalise 49 % de ses placements en actifs d'entreprise au bénéfice d'entreprises résidentes, soit 444 Md€ sur 909 Md€ à la fin de 2010. Moins de 10 % de ses placements portent sur des titres - actions

et obligations - d'entreprises non financières résidentes. Toutefois, les assureurs, en investissant dans les obligations émises par le secteur bancaire et financier, contribuent indirectement au financement de l'économie par son intermédiaire.

Ces placements sont de moins en moins tournés vers le marché des actions en raison de la volatilité des marchés boursiers depuis dix ans, de la mise en place de normes comptables privilégiant l'inscription en valeur de marché et de la perspective des règles prudentielles dites de Solvabilité 2 qui vont pénaliser le risque actions dans le bilan des assureurs.

Les initiatives pour orienter l'épargne en assurance-vie vers des besoins spécifiques, comme le financement des PME, n'ont pas rencontré le succès escompté. En particulier, l'engagement en 2004 de la profession de consacrer 2 % de ses actifs aux PME non cotées n'a pas été complètement tenu. Les contrats dits « DSK » et « NSK »⁶ qui doivent être investis pour partie en actions de PME ou d'entreprises innovantes ne se sont pas développés en dépit d'un avantage fiscal renforcé pour les ménages. La possibilité de transformer des contrats en euros en

⁶ Ces sigles font référence aux noms des ministres de l'économie de l'époque ; les dispositions législatives ont été présentées au Parlement par M. Dominique Strauss-Kahn (loi de finances pour 1998) et par M. Nicolas Sarkozy (loi de finances pour 2005).

contrats en unités de compte tout en conservant l'antériorité fiscale n'a eu qu'un effet modeste. Les encours en unités de compte ne représentent en 2010 que 220 Md€ environ, soit 16,7 % des provisions mathématiques totales des contrats d'assurance-vie.

Les assureurs détenaient fin 2010 20 % de la dette de l'Etat à plus d'un an, soit environ 200 Md€ sur 1 040 Md€. Cependant la part de la dette de l'Etat détenue par le secteur de l'assurance a sensiblement diminué (40 % en 1999). Ce mouvement est allé de pair avec l'internationalisation de la détention de la dette française.

Une protection de l'épargnant étendue, une information perfectible

Les mécanismes de protection des épargnants concernent à la fois la protection de leurs intérêts financiers, le contrôle des pratiques commerciales, l'information sur les frais ainsi que l'ensemble des dispositions régissant le contrat.

Si des dispositions réglementaires et financières garantissent un degré certain de sécurité aux assurés-vie, la réglementation et la surveillance prudentielles renforcées constituent la meilleure protection des investissements des

ménages. Le code des assurances fixe notamment les exigences minimales en matière de fonds propres, les règles de diversification des investissements, les limites de placement par catégorie d'actifs et l'obligation pour l'assureur de constituer des réserves suffisantes pour faire face à tout moment aux engagements envers les assurés. Il revient à l'Autorité de contrôle prudentiel d'exercer à l'égard des entreprises d'assurance la nécessaire surveillance prudentielle⁷.

Des obligations de recherche des bénéficiaires des contrats non réclamés au décès de l'assuré ont été instituées en 2005, puis renforcées en 2007. Le dispositif mis en place par les assureurs, dénommé AGIRA⁸, a permis, à mi-2010, de traiter 35 000 dossiers et de reverser plus de 500 M€. Ces résultats, certes significatifs, demeurent en deçà des attentes, le montant des encours non réclamés pouvant s'élever selon les estimations à plusieurs milliards d'euros.

La protection de l'assuré-vie repose également sur le devoir d'information et de conseil de l'assureur. L'information de l'épargnant relève aujourd'hui de règles complexes et formalistes dont la portée au bénéfice de l'assuré a été renforcée par la jurisprudence. Contraignantes pour les assureurs, les règles formalisant l'obligation d'information peuvent paradoxalement nuire à la lisibilité et la simplicité de compréhension pour le souscripteur.

⁷ Cf. le rapport de la Cour remis au Parlement, *Les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel*, novembre 2011.

⁸ Association de gestion des informations sur les risques en assurance.

Les épargnants sont globalement bien informés des frais qui leur sont prélevés. Cependant, l'information sur les frais rémunérant les intermédiaires et les gestionnaires des fonds, notamment dans le cadre des contrats en unités de compte, nécessite des améliorations.

Une efficacité et une efficience de l'incitation fiscale difficiles à établir

L'efficacité de la fiscalité de l'assurance-vie, qui constitue le moyen principal de la politique publique, n'est pas complètement établie au terme des travaux.

La Cour observe que la fiscalité des revenus tirés de l'assurance-vie n'incite pas l'ensemble des ménages à la détention longue. L'incitation fiscale ne concerne dans les faits qu'une minorité d'épargnants détenteurs des contrats d'assurance-vie les plus importants.

La définition de la durée des contrats qui conditionne le bénéfice de l'avantage fiscal n'est pas efficace. En effet, elle ne tient pas compte de l'historique des versements. Certains contrats peuvent ainsi devenir de simples véhicules fiscaux et être utilisés comme des

comptes d'épargne rémunérés, constituant une source d'instabilité de l'encours.

Le barème fiscal des rentes viagères est obsolète. Il n'a jamais été modifié depuis 1963⁹, malgré une évolution sensible des conditions démographiques (augmentation de l'espérance de vie) et économiques (diminution du rendement de l'épargne). Comme le montre le graphique ci-après, le barème actuel entraîne un surdimensionnement des intérêts inclus dans le montant de la rente pour le calcul de l'impôt.

L'obsolescence du barème des rentes a pour effet que tout ou partie des produits acquis pendant la phase de constitution de l'épargne est comprise dans l'assiette de taxation au barème de l'IR alors que ces derniers sont explicitement exonérés par le code général des impôts.

En outre, le fait de taxer la rente au barème de l'IR ne donne pas au créancier l'avantage du prélèvement forfaitaire libératoire et de l'abattement.

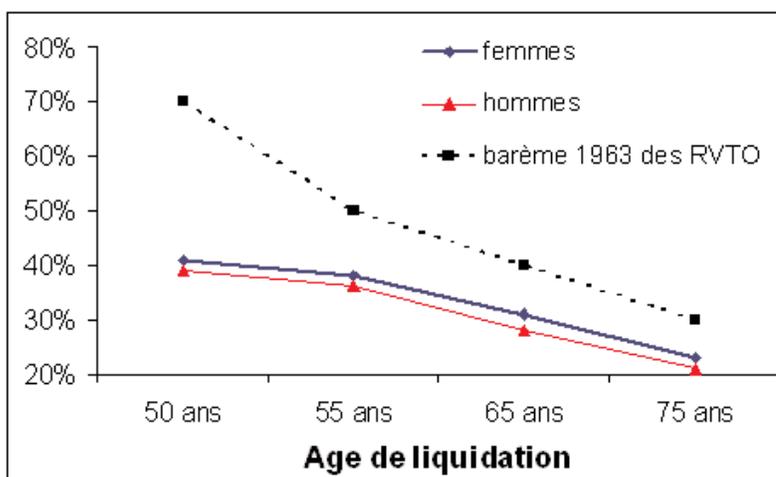
⁹ Il a été déterminé par l'article 75 de la loi de finances pour 1963, n° 63-156 du 23 février 1963.

Les résultats de la politique publique

Le barème n'incite donc pas à opter pour un dénouement en rente des contrats d'assurance-vie. Or ce dernier présente, outre l'intérêt pour l'épargnant, celui d'allonger la durée d'immo-

bilisation du capital et de fournir à l'assureur une plus grande maîtrise du rythme et de l'échéance des prestations sur le long terme.

Comparaison entre le barème fiscal et les produits inclus dans une rente viagère constituée à titre onéreux (RVTO)



Note : hypothèse de rendement à 2,5 %.

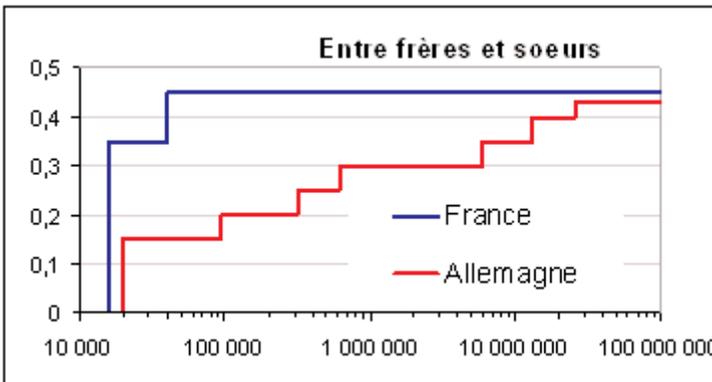
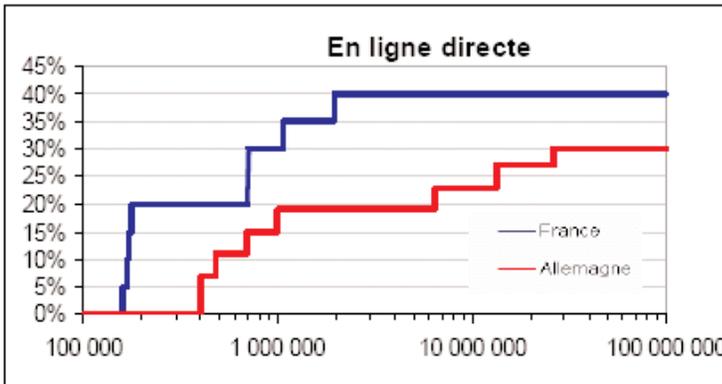
Source : Cour des comptes et direction de la législation fiscale

En matière de transmission, la fiscalité de l'assurance-vie consent un avantage substantiel pour les successions hors la ligne directe et conjoint survivant. Dans le cas de patrimoines importants, les conditions spécifiques de taxation sont très inférieures aux droits de mutation à titre gratuit après abattement. Selon les professionnels consultés par la Cour, la fiscalité en matière de

transmission des capitaux d'assurance-vie constituerait la souplesse nécessaire en raison de la spécificité du droit successoral français. La fiscalité de droit commun privilégie la succession en ligne directe. Elle est plus lourde en France que dans la plupart des pays européens, notamment l'Allemagne.

Les résultats de la politique publique

Barèmes des droits de succession en France et en Allemagne selon le patrimoine transmis (échelle logarithmique, €)



Source : Cour des comptes, rapport public sur Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, mars 2011

Sous l'angle de l'efficacité, les travaux d'évaluation n'ont pas permis de conclure à une incidence réelle de la fiscalité sur le comportement des épargnants. Or, l'orientation des comportements par la fiscalité constitue le postulat fondateur de la politique en matière d'assurance-vie. Les épargnants

n'appréhendent pas bien son régime fiscal, ce qui les conduit parfois à choisir l'option la moins favorable pour eux. Certains choisissent le prélèvement forfaitaire libératoire alors qu'ils auraient intérêt à être imposés au barème.

3 Les orientations pour l'avenir

Le secteur de l'assurance-vie est confronté aujourd'hui à un environnement nouveau et globalement moins porteur que par le passé. Les rendements des contrats pourraient devenir moins attractifs en comparaison d'autres produits d'épargne. Par ailleurs, les banques, concernées elles aussi par de nouvelles réglementations prudentielles issues de la directive européenne de Bâle 3, réorientent leur politique commerciale en faveur des livrets bancaires au détriment de l'assurance-vie. Enfin, la nouvelle réglementation prudentielle de Solvabilité 2 va modifier en profondeur la stratégie d'investissement des assureurs. Elle conduira à privilégier les actifs réputés sûrs et liquides comme les produits de taux et les titres de crédit de bonne qualité ou sécurisés au détriment des actions cotées et non cotées, du capital investissement ou des fonds de gestion alternative.

Pourtant, l'assurance-vie devrait pouvoir permettre aux ménages de se constituer une épargne qui contribue à couvrir leurs besoins de long terme, en vue notamment de se préparer à la retraite et de se prémunir contre les risques nouveaux liés au vieillissement. C'est pourquoi la diversité et la croissance des besoins potentiels pendant la période d'inactivité supposent l'existence de produits d'épargne flexibles

offrant une possibilité d'arbitrage entre rente et capital.

Le rôle des investisseurs de long terme, dont font naturellement partie les assureurs, doit être également maintenu, car les besoins de financement long sont considérables et ne pourront pas être uniquement satisfaits par l'intervention publique et par le secteur bancaire dans le contexte nouveau des règles de Bâle 3. Les financements relatifs aux petites et moyennes entreprises dans le secteur non coté, aux projets d'infrastructure ainsi qu'aux collectivités territoriales sont des secteurs sensibles qui nécessitent des formules de financement adaptées.

Les objectifs de la politique de l'épargne en assurance-vie doivent être reformulés pour s'adapter au changement du contexte économique et de l'environnement prudentiel. Cette reformulation devrait reposer sur la fixation d'un objectif central ciblé sur l'intérêt de l'épargnant à la détention longue de son épargne, ce qui permettra de manière induite de contribuer aux besoins actuels de financement de l'économie.

Les orientations pour l'avenir

Les épargnants devraient être incités à une détention plus longue de leur épargne par une rémunération nette mieux corrélée à la durée de l'effort d'épargne. A cette fin, la Cour préconise de revenir à une définition fiscale de la durée reposant sur l'ancienneté moyenne des versements et de revoir la dégressivité du taux du prélèvement forfaitaire libératoire sur les revenus tirés des contrats.

Enfin, l'épargne retraite des ménages devrait être encouragée de manière plus affirmée. A cette fin, la sortie en rente des contrats devrait être privilégiée par rapport à la sortie en capital, tout en laissant le choix entre les deux modes de sortie.

De manière plus générale, la Cour préconise de rationaliser l'ensemble de la fiscalité des produits d'épargne financière, avec chacun une niche fiscale, qui poursuit un trop grand nombre d'objectifs parfois contradictoires.

Dépenses fiscales en matière d'épargne financière (prévisions, M€)

Objectif	2011	2012
Orienter l'épargne vers des produits de moyen-long terme	1 000	1 000
Orienter l'épargne vers l'immobilier	560	560
Favoriser l'acquisition de logements	25	18
Favoriser l'épargne des contribuables modestes	50	55
Aider les personnes modestes âgées ou invalides.	370	370
Aider l'épargne des jeunes	15	15
Orienter l'épargne vers les projets de développement industriel ou durable	10	10
Aider le secteur immobilier social	80	90
Orienter l'épargne vers l'immobilier social	10	supprimé
	220	300
	25	30
Orienter l'épargne vers le capital des entreprises	100	
	115	
Orienter l'épargne des salariés vers le capital de leur entreprise	180	non chiffrable

Source : Annexe Voies et moyens au projet de loi de finances 2012

Améliorer les conditions d'élaboration et de pilotage de la politique publique en faveur de l'assurance-vie

1 ➔ renforcer la connaissance statistique par l'administration des placements des entreprises d'assurance-vie ;

2 ➔ mettre en place le recueil des données statistiques à partir des déclarations d'imposition des ménages en vue de permettre un chiffrage rigoureux et fiable du coût de la dépense fiscale ;

3 ➔ classer en dépense fiscale le régime fiscal des transmissions des contrats d'assurance-vie ;

4 ➔ mieux mesurer la sensibilité des diverses catégories d'épargnants aux incitations fiscales.

Rationaliser la dépense fiscale afin de mieux inciter à la détention dans la durée

5 ➔ préciser les objectifs poursuivis par l'ensemble de la fiscalité des produits d'épargne financière afin de disposer d'une stratégie cohérente et efficace en matière de dépense fiscale ;

6 ➔ mettre fin à l'ouverture des contrats dits « NSK » issus de la loi de finances pour 2005 ;

7 ➔ redéfinir la durée fiscale des contrats en fonction de l'historique des versements ;

8 ➔ moderniser le régime fiscal des rentes viagères constituées à titre onéreux ;

9 ➔ réaménager le profil des taux de prélèvements forfaitaires libératoires s'appliquant aux revenus de l'assurance-vie de façon à encourager plus efficacement la détention longue ;

10 ➔ promouvoir une rémunération des contrats d'assurance-vie différenciée selon la durée de détention ;

11 ➔ améliorer la lisibilité et l'attractivité des produits offerts dans le cadre d'un plan d'épargne retraite populaire (PERP) et aménager leur régime fiscal en redéployant l'incitation fiscale vers les ménages à revenus moyens et modestes ;

12 ➔ privilégier financièrement la sortie en rente des produits d'épargne destinés à la retraite par rapport à la sortie en capital tout en laissant le choix entre les deux modes de sortie.

Recommandations

Poursuivre les améliorations de la protection des épargnants

13 ➔ inciter à des travaux de place sur la simplification et l'harmonisation des formulaires d'information financière délivrés aux épargnants ;

14 ➔ renforcer l'information des épargnants sur les commissions et

rémunérations accordées aux intermédiaires ;

15 ➔ rechercher des solutions pour rendre effectif le devoir de conseil dans le cas de la vente de contrats par Internet.