

# Focus sur les politiques publiques de l'épargne en France

**T. Mosquera Yon**  
**Banque de France<sup>1</sup>**

En France, les pouvoirs publics ont, dès 1818, souhaité mettre en place des dispositifs visant à encourager l'épargne afin de pallier notamment l'absence d'organisme de prévoyance ou de protection de la santé. Le livret d'épargne (précurseur du livret A) a ainsi offert la possibilité aux ménages de se constituer une épargne de précaution, placée à l'origine auprès des Caisses d'épargne. Ce placement a progressivement conquis une très large part de la population tant par sa sécurité que par sa rémunération défiscalisée.

Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, les pouvoirs publics interviennent de nouveau en créant, en 1965, le compte épargne logement permettant aux particuliers de bénéficier d'un prêt à taux bonifié pour réaliser une opération immobilière. Un peu plus tard, en 1982, le livret d'épargne populaire a été créé, avec une rémunération alors supérieure de 100 points de base à celle du livret A, pour accueillir l'épargne des particuliers dont le revenu ne dépasse pas le seuil d'imposition.

1 Direction générale des Statistiques (DGS) – Direction des Statistiques monétaires et financières (DSMF) - Service de l'Épargne Financière et de la Titrisation (SEFT)

Le positionnement de l'épargne réglementée dans l'ensemble des placements financiers a connu une évolution importante avec la généralisation du livret A en 2009.<sup>2</sup> Elle répond à plusieurs objectifs de politique économique et s'organise autour de trois grandes catégories de placements: les produits d'épargne réglementée à vocation large (I), les produits d'épargne populaire (II) et ceux d'épargne logement (III).

Ces différents produits sont très largement diffusés dans la population française mais leurs caractéristiques propres peuvent être plus particulièrement adaptées aux besoins de certaines catégories d'épargnants.

## **La quasi-totalité des ménages français détiennent un ou plusieurs livrets d'épargne réglementée à vocation large**

### **Les livrets A et de développement durable sont particulièrement bien diffusés dans la population**

Les livrets d'épargne réglementée bénéficient d'un statut fiscal privilégié et d'une facilité d'accès qui peuvent expliquer leur large utilisation dans la population française.

2 La généralisation de la distribution du livret A à tous les établissements de crédits à compter du 1er janvier 2009 a été permise par la Loi de modernisation de l'Économie (LME) du 4 août 2008. Suite aux préconisations du rapport «Camdessus» de décembre 2007, la LME a pour principales orientations: le maintien des caractéristiques du livret A, la signature de la charte d'accessibilité pour rendre plus effectif le droit au compte, la dévolution d'une mission d'accessibilité bancaire à La Banque postale (voir paragraphe 1.3 pour plus de détails), la révision du mécanisme de centralisation des dépôts au fonds d'épargne, la réduction des commissions versées aux réseaux distributeurs, la confirmation du rôle pivot joué par la CDC (Caisse des dépôts et consignations), la consécration des fonds non centralisés au financement des PME et des travaux d'économie d'énergie, et la création de l'Observatoire de l'épargne réglementée chargé de suivre la mise en œuvre de cette généralisation.

Le livret A est le dépôt bancaire le plus fréquemment détenu par les Français : en décembre 2013, 95,5% de la population en était équipée. Il bénéficie d'un statut unique parmi l'ensemble des produits financiers : chacun peut en ouvrir un, y compris les mineurs, les opérations courantes sont gratuites pour le détenteur, les dépôts bénéficient de la garantie de l'État, les intérêts versés sont exemptés de tout impôt et prélèvement social. Depuis janvier 2009, sa rémunération est obligatoirement supérieure à l'inflation passée. Ainsi, l'encours de livret A détenu par les ménages au 31 décembre 2013 s'établissait à 259,8 milliards d'euros, soit 6,5% de leurs placements financiers.

Le LDD bénéficie d'avantages comparables à ceux du livret A avec, toutefois, quelques différences : le montant des plafonds – celui du livret A étant fixé à 22 950 euros tandis que celui du LDD est de 12 000 euros – et l'obligation de domiciliation fiscale dans le cas du LDD. L'encours du LDD s'établissait à la fin 2013 à 100,7 milliards d'euros, soit 2,5% des placements financiers des ménages.

## **Les livrets d'épargne réglementée financent des emplois ciblés**

L'utilisation des fonds collectés au titre du livret A a connu une évolution lente liée à la contrainte de maintien de la liquidité des placements imposée par celle du livret. Néanmoins, à compter de 1894, la loi Siegfried a introduit les premières obligations de financement du logement social. Ce dernier était réalisé par l'achat d'obligations émises au profit des habitations à bon marché (HBM). À partir d'alors, les dépôts collectés au titre du livret A ont pour vocation de financer, sous forme de prêts accordés par le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations, le logement social et la politique de la ville d'une part, les petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire des établissements de crédit d'autre part.

Le livret de développement durable (LDD) a été créé en 1983 sous le nom de « CODEVI » (compte pour le développement industriel) pour drainer une partie de l'épargne des ménages vers le financement des petites

et moyennes entreprises. En 2007, il a été renommé «livret de développement durable» et ses emplois ont été élargis au financement des travaux d'économie d'énergie des particuliers dans les logements anciens. Depuis 2009, les dépôts collectés au titre du LDD centralisés au fonds d'épargne sont également utilisés, en priorité, pour financer le logement social et la politique de ville.

Les taux des livrets d'épargne réglementée sont fixés par une formule de calcul qui garantit une rémunération au moins égale au niveau de l'inflation. Par conséquent, ils sont moins réactifs que des taux de marchés aux modifications du taux directeur de la BCE, affaiblissant la transmission des mesures de politique monétaire.

### **Le mécanisme de centralisation auprès du fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations**

Les fonds drainés par les produits d'épargne sont utilisés pour le financement d'emplois déterminés. La Caisse des dépôts et consignations a rempli cet objectif en centralisant, dès 1837, l'ensemble des fonds collectés au titre du livret A, qui n'était distribué, à l'époque, que par les Caisses d'épargne. À partir de 1881, les livrets d'épargne postale ont également été centralisés.

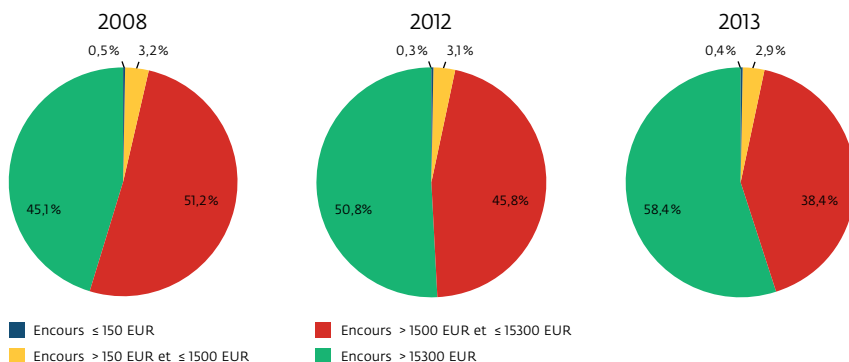
L'ouverture à la concurrence de la distribution du livret A à l'ensemble des établissements de crédit intervenue le 1er janvier 2009 a conduit à modifier les règles de centralisation. Jusqu'à cette date, les fonds collectés au titre du livret A étaient centralisés à hauteur de 100% auprès du fonds d'épargne, ceux relatifs au LDD à 9% au minimum et ceux du LEP à 85%. Après une phase de transition entre 2009 et 2011 basée sur un calcul individuel du taux de centralisation reposant sur les parts de marché dans la distribution du livret A et du LDD et le flux de collecte de chaque établissement de crédit, une phase de convergence a été décrétée en 2011 pour évoluer vers un taux unique à l'horizon 2022.

Depuis juillet 2013, le mécanisme tend à faire converger les taux de centralisation de chaque établissement vers un taux de centralisation de 59,5% en se fondant principalement sur leur part de marché et le total global de la collecte à centraliser. Les établissements peuvent aussi décider de centraliser leurs dépôts au titre du livret A et du LDD au-delà de leur taux de centralisation jusqu'à hauteur de 100%.

### L'utilisation des livrets A et de développement durable par les ménages varie selon la situation financière des détenteurs

L'analyse de la détention des livrets A et de développement durable met en évidence une concentration de plus en plus forte des encours. En effet, fin décembre 2008, les livrets A crédités d'un solde supérieur à 15 300 euros représentaient seulement 8,1% du nombre total des livrets mais près de 45,1% de l'encours total. Au 31 décembre 2013, l'encours des livrets A supérieurs à 15 300 euros représentait 58,4% du total de l'encours mais 11,7% du nombre total de livrets (cf. graphique 1).

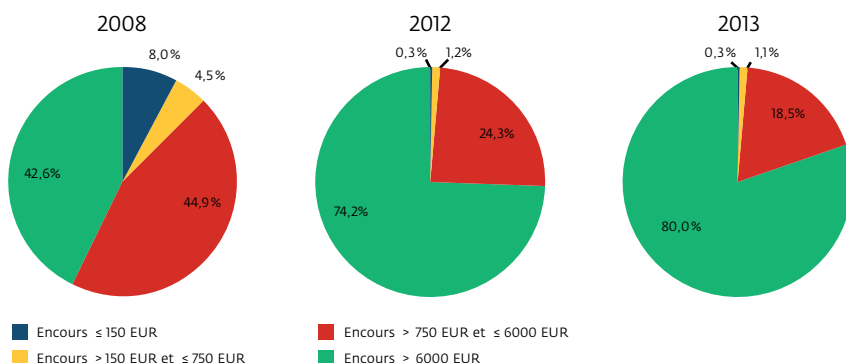
#### Graphique 1 – Livrets A détenus par les personnes physiques : ventilation de l'encours par tranches de solde créditeur



Source: Banque de France

Cette concentration s'observe également dans le cas du LDD dont l'encours des livrets supérieurs à 6000 euros représentait 80% de l'encours total en décembre 2013, après 42,6% à la fin 2008, ces derniers ne regroupant, à la même époque, respectivement que 33,2% et 20,2% du nombre total de LDD (cf. graphique 2).

**Graphique 2 – LDD détenus par les personnes physiques : ventilation de l'encours par tranche de solde créditeur**



Source: Banque de France

Les relèvements successifs du plafond du livret A en octobre 2012 et janvier 2013 de 15 300 euros à 19 125 euros puis à 22 950 euros et le doublement du plafond du LDD intervenu en octobre 2013 (de 6000 à 12 000 euros), accompagnés d'un taux de rémunération particulièrement attractif de ces livrets (2,25% en 2012), ont stimulé leur collecte, principalement auprès des ménages aisés. Ainsi, en 2012, la collecte a particulièrement concerné des livrets saturés<sup>3</sup> avant l'augmentation des plafonds, leur encours progressant de 31,3 milliards pour les livrets A (pour

3 L'encours des livrets A et des LDD peut dépasser les plafonds fixés par décret par le jeu de la capitalisation des intérêts versés en fin d'année.

un total de 32,6 milliards de hausse de l'encours au cours de l'année) et de 24,9 milliards pour le LDD (pour une progression totale en 2012 de 22,7 milliards). Les livrets A et LDD ont ainsi capté une forte part des placements des ménages en 2012 et 2013, le plus souvent au détriment des autres livrets, notamment des livrets ordinaires dont la rémunération est soumise aux prélèvements sociaux et aux impôts; la diminution de leurs encours ayant atteint 7,3 milliards en 2012 et 10,5 milliards en 2013.

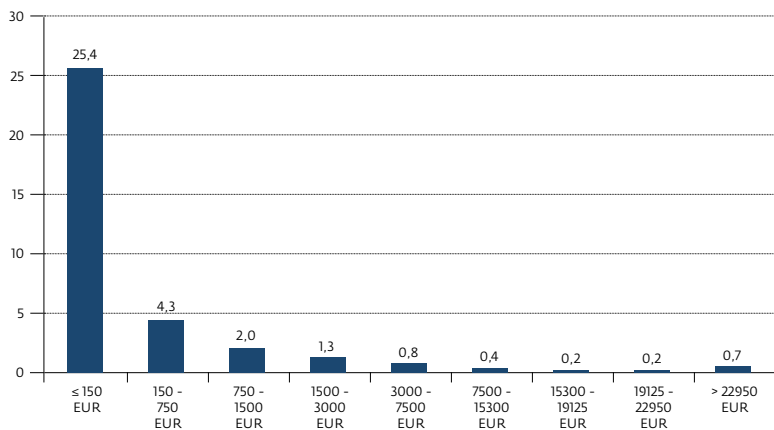
La Banque Postale s'est vu confier, en 2008, par la loi de modernisation de l'économie<sup>4</sup>, une mission de service public en matière d'accessibilité bancaire qui s'exerce notamment au travers du livret A. L'encours minimal d'un livret A est fixé, pour tous les établissements de crédit, à 10 euros, à l'exception de ceux ouverts auprès de La Banque Postale, qui peuvent être d'un montant minimum de 1,5 euro. En effet, les obligations spécifiques de la Banque Postale en matière de livret A sont d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande, d'effectuer gratuitement et sans limite des opérations de retrait et versement à partir de 1,5 euro (au lieu de 10 euros minimum pour les autres établissements de crédit), d'accepter la domiciliation de virements et de prélèvements de certaines opérations (minima sociaux, facture d'énergie...), d'octroyer gratuitement et sans limite des chèques de banque, d'effectuer à titre gratuit des virements sur le compte à vue du titulaire du livret A quel que soit l'établissement détenteur du compte à vue et de mettre à disposition une carte de retrait utilisable dans les guichets ou distributeurs automatiques de billet de la Banque Postale. En compensation de ces obligations, La Banque Postale a perçu en 2013 un montant de 246 millions d'euros.<sup>5</sup>

4 Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, article 145.

5 Arrêté du 4 décembre 2008 modifié par l'arrêté du 29 juillet 2013 pris en application de l'article R221-8-1 du Code monétaire et financier.

Les livrets les moins bien dotés (inférieurs à 150 euros) ne représentaient que 0,4% de l'encours total des livrets A en 2013, mais 45,1% du nombre total de livrets A, soit un montant moyen de 31 euros par livret. Le montant moyen des versements effectués sur ces livrets A était de 322 euros et celui des retraits de 297 euros, tandis que leur taux de rotation (c'est-à-dire le nombre de fois où le solde se renouvelle dans l'année) était de 25,4 – soit un niveau beaucoup plus élevé que celui des livrets A dont le solde était supérieur (cf. graphique 3). Les livrets A dont l'encours était inférieur à 150 euros au 31 décembre 2013, bien que leur encours moyen soit faible, sont utilisés très fréquemment, ce qui explique que leur encours se reconstitue en moyenne deux fois par mois. Ce mode d'utilisation se rapproche, dans une certaine mesure, de celui des comptes courants.

Graphique 3 – Livrets A : taux de rotation du montant moyen en 2013



Source : Banque de France



Les ménages utilisent donc les livrets A et LDD en fonction de leurs besoins et de leurs ressources. Pour les ménages aisés, ces livrets sont davantage un abri fiscal tandis que les personnes aux ressources modestes s'en servent souvent comme d'un compte courant ou d'un dépôt à vue.

### **Le livret d'épargne populaire est un des outils spécifiques de promotion de l'accessibilité bancaire mis en place par les pouvoirs publics**

Créé par la loi n°82-357 du 27 avril 1982 portant sur la création d'un régime d'épargne populaire, le livret d'épargne populaire (LEP) est «destiné à aider les personnes aux revenus les plus modestes à placer leurs économies dans des conditions qui en maintiennent le pouvoir d'achat». <sup>6,7</sup> La détention de ce livret est limitée aux personnes dont le domicile fiscal est fixé en France (dans la limite d'un LEP par contribuable et de deux LEP par foyer fiscal) et dont le revenu fiscal ne doit pas dépasser 1,8 fois le plafond d'exonération de la taxe d'habitation (article L221-15 du Code monétaire et financier). <sup>8</sup> Au 31 décembre 2013, l'encours des LEP s'établissait à 48,3 milliards d'euros. Depuis la fin 2008, l'encours des LEP tend à diminuer progressivement. Les contrôles mis en place par les établissements de crédit pour vérifier l'éligibilité des détenteurs de ce livret se sont renforcés, conduisant à des fermetures en fin d'année: l'avis d'imposition doit être présenté à l'établissement de crédit qui valide ainsi la poursuite de la détention du LEP pour une année supplémentaire.

6 Loi n° 82-357 du 27 avril 1982, article 1.

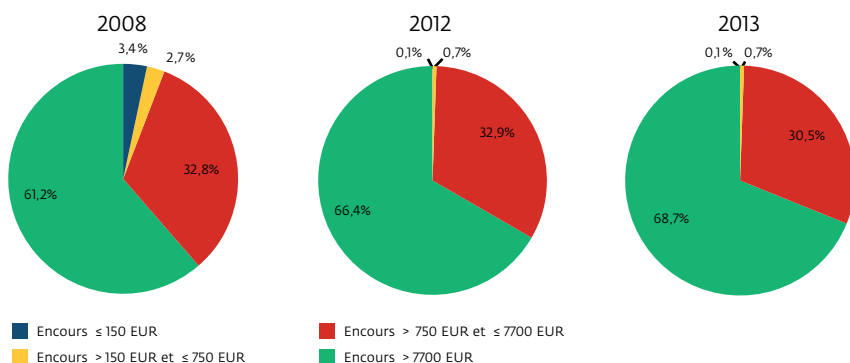
7 Depuis l'arrêt du 29 janvier 2008.

8 Cette règle est entrée en vigueur le 1er janvier 2014, le plafond du revenu fiscal s'établissant à 19 140 euros augmenté de 5 110 euros par demi-part supplémentaire. Le LEP peut être conservé si une année le revenu fiscal dépasse ce montant à condition qu'il le satisfasse l'année suivante.

Les fonds collectés au titre du LEP sont centralisés à hauteur de 50% auprès du fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations (cette centralisation s'ajoute à celles du livret A et du LDD), les établissements de crédit ayant la possibilité de centraliser davantage s'ils le souhaitent. En revanche, le coût de cette ressource étant relativement élevé pour le fonds d'épargne, il n'existe pas d'obligation d'emploi déterminée de ces fonds.

Le taux de rémunération du LEP a été fixé jusqu'en janvier 2008 à 1 point de pourcentage au-dessus de celui du livret A, puis à 0,75 point de février à juillet 2008 et, depuis août 2008, à 0,5 point. Le plafond des dépôts effectués sur le LEP s'établit à 7700 euros (hors capitalisation des intérêts) et sa concentration est supérieure à celle du livret A. En effet, l'encours des livrets supérieurs à 7700 euros représentait 68,7% de l'encours total des LEP (cf. graphique 4) pour seulement 37,4% de leur nombre total.

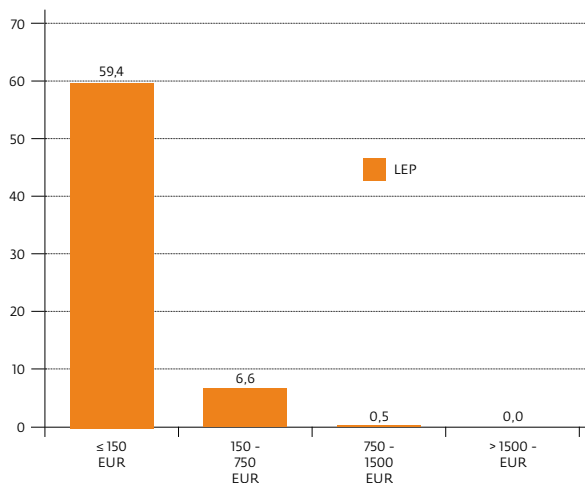
**Graphique 4 – LEP détenus par les personnes physiques : ventilation de l'encours par tranche de solde créditeur**



Source : Banque de France

Le taux de rotation des LEP dont le montant moyen est inférieur à 150 euros est de 59,4 (soit un taux deux fois plus élevé que pour le livret A pour le même montant moyen – cf. graphique 5).

Graphique 5 – LEP: taux de rotation du montant moyen en 2013



Ce mode d'utilisation s'explique en bonne part par les particularités de la population détentrice de LEP. Contrairement au livret A qui est détenu par toutes les tranches d'âge de la population, le livret d'épargne populaire est principalement détenu par des personnes de plus de 65 ans (40% des détenteurs) qui conservent, pour la plupart, depuis de nombreuses années, leur LEP à un niveau proche des plafonds: ceux dont l'ancienneté était comprise entre dix et vingt ans au 31 décembre 2013 avaient un encours moyen de 6 548 euros et ceux dont l'ancienneté était de plus de vingt ans à la même date atteignaient un encours moyen de 8 111 euros. En 2013, les ouvertures de LEP ont été effectuées surtout par des employés (28,6%), les « autres » professions et catégories socioprofessionnelles qui incluent les chômeurs (21,6%), les retraités (15,5%) et les ouvriers (13,9%).

Pour les tranches élevées, ce livret constitue davantage une épargne de précaution, alors que pour les tranches les plus basses, l'utilisation du LEP se rapproche de celle d'un compte courant.

## **Les produits réglementés d'épargne logement ont perdu de leur importance depuis le milieu des années 2000**

Vers le milieu des années 1960, les pouvoirs publics ont mis en place des produits d'épargne réglementée visant à encourager l'investissement immobilier des ménages<sup>9</sup> en offrant une prime bonifiant des placements sur des produits d'épargne réglementée comme le compte épargne logement<sup>10</sup> (CEL), lancé en 1965, et le plan d'épargne logement<sup>11</sup> (PEL), créé en 1969.

9 Loi n°65-554 du 10 juillet 1965 instituant un régime d'épargne-logement.

10 Dépôt minimal de 300 euros, versement minimal de 75 euros, plafond de 15 300 euros (hors capitalisation des intérêts), retraits libres (un solde minimum de 300 euros doit être conservé), durée illimitée, les intérêts sont soumis aux prélèvements sociaux.

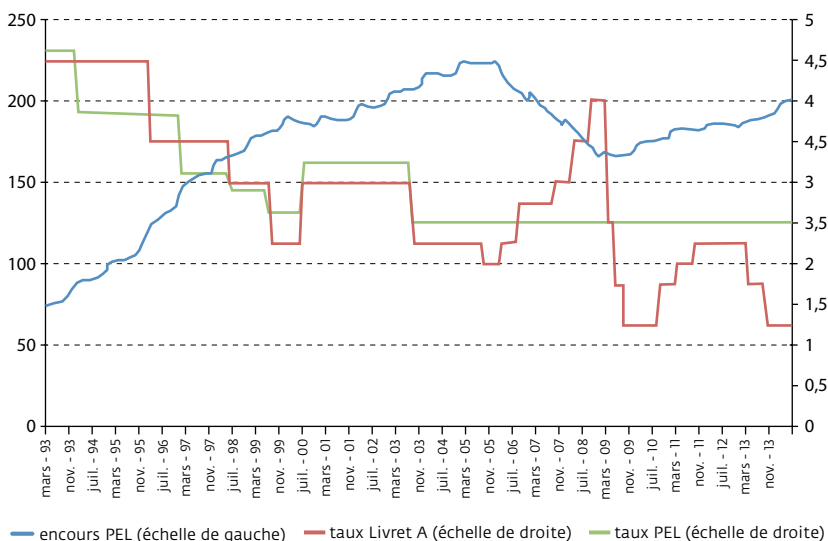
11 Dépôt minimal à l'ouverture de 225 euros, versements libres à condition qu'ils atteignent un seuil minimal annuel de 540 euros, plafond de 61 200 euros (hors capitalisation des intérêts), tout retrait entraîne la résiliation du plan, durée maximale de 15 ans depuis mars 2011 (auparavant la durée du PEL était illimitée) mais les versements s'arrêtent à la 10e année, les intérêts sont soumis aux prélèvements sociaux acquis depuis l'ouverture du plan lors de la fermeture puis automatiquement à partir de la 10e année, à compter de la 12e année, les intérêts sont également soumis à l'impôt progressif sur le revenu ou au prélèvement forfaitaire libératoire (24%).

Ces deux produits d'épargne bénéficient d'avantages proches: ils ouvrent droit à une prime d'État et à un prêt à taux préférentiel déterminé en fonction de l'effort d'épargne du détenteur. Les mécanismes de détermination du montant du prêt immobilier et de la prime sont toutefois différents et le montant de la prime est plus élevé pour le plan d'épargne logement que pour le compte. Les avantages liés au PEL sont cependant conditionnés par la durée d'engagement: au moins deux années pour garantir la rémunération et au moins quatre années pour obtenir un droit à un prêt avantageux et à une prime supplémentaire.

Les établissements de crédit autorisés à distribuer le CEL et le PEL ont signé une convention avec l'État qui leur impose d'utiliser les fonds collectés dans des emplois liés au logement (octroi de prêt pour les particuliers à l'habitat et la souscription de titres destinés au financement de l'habitat).

Les PEL ont perdu fortement en attractivité entre 2005 et 2009 (cf. graphique 6). Au cours de cette période, la rémunération du livret A est largement supérieure à celle du plan d'épargne logement. À l'inverse, depuis 2009, les encours des PEL augmentent progressivement dans un contexte où la rémunération des livrets A est moins attrayante et celle des dépôts est basse.

## Graphique 6 - Évolution des encours de PEL (en milliards d'euros) et des taux de rémunération du livret A et du PEL



Source : Banque de France

Les plans d'épargne logement, dont la rémunération est fixée par arrêté à 2,5% depuis 2011 (soit 2,11% après prélèvements sociaux), ont suscité l'intérêt de nombreux ménages en 2013. À titre de comparaison, au 31 décembre 2013, l'obligation assimilable du Trésor français (OAT)<sup>12</sup> rémunère 0,3% à échéance 2 ans, 1,22% à échéance 5 ans et 2,43% à échéance 10 ans. L'encours des PEL s'établissait à 197,7 milliards d'euros fin 2013, après 188,2 fin 2012, soit une hausse de 9,5 milliards d'euros. Le nombre d'ouvertures nettes de PEL s'est établi à 0,7 million en 2013, après deux années où les ouvertures étaient peu nombreuses (0,3 million en 2011 et 0,1 million en 2012).

<sup>12</sup> <https://www.banque-france.fr/economie-et-statistiques/changes-et-taux/taux-indicatifs-des-bons-du-tresor-et-oat.html>

## Annexe

L'épargne réglementée représentait 16,5 % de l'encours des placements financiers des ménages fin décembre 2013, ce qui constituait leur deuxième placement après l'assurance vie (38,6%). L'attractivité des produits d'épargne réglementée repose principalement sur leur taux de rémunération, l'absence totale ou partielle d'imposition (limitée aux prélèvements sociaux pour le CEL, par exemple) et la garantie de l'État pour le livret A.

### Tableau – Encours des principaux produits d'épargne réglementée

(au 31 décembre 2013, en milliards d'euros)

	Ménages résidents	Détenteurs résidents et non résidents	Ressources des établissements de crédit	Ressources du fonds d'épargne (*)
Livrets A et bleus du Crédit mutuel	259,8	266,2	148,7	217,6
Livrets de développement durable	100,7	101,0		
Livrets d'épargne populaire	48,3	49,0	23,3	25,7
Livrets jeunes	6,9	6,9	6,9	
Comptes épargne-logement	33,4	33,7	33,7	
Autres comptes d'épargne à régime spécial	8,3	8,4	8,4	
Plans d'épargne logement	197,7	201,0	201,0	
<b>Total</b>	<b>655,1</b>	<b>666,2</b>	<b>422,0</b>	<b>243,3</b>

(\*) Le montant indiqué est légèrement différent de celui issu de l'application du taux de centralisation à l'encours des livrets A, bleus et de développement durable du fait du mécanisme de centralisation.