

11^{ème} colloque de l'Association de Comptabilité Nationale (ACN)

Evaluation des engagements de retraite des fonctionnaires de l'Etat en France

Jusqu'à l'intervention de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée le 1^{er} août 2001, à l'unanimité, par les deux assemblées parlementaires, les opérations concernant les pensions civiles et militaires de retraite étaient retracées de façon éclatée et difficilement lisible au sein du budget général de l'Etat. La nouvelle loi organique a apporté la transparence en permettant de rassembler, au sein d'une même structure, le Compte d'affectation spéciale « Pensions », les différents éléments financiers et d'en appréhender l'équilibre global (1). Toutefois, avant même la mise en œuvre de la LOLF, une information traitant des engagements hors bilan et portant sur les retraites des fonctionnaires de l'Etat a été introduite dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances (CGAF) (2). Les engagements de l'Etat sont ainsi évalués entre 790 et 1.000 Mds€ en fonction des hypothèses retenues. Leur traitement comptable, hors bilan, n'a pas été remis en cause avec la mise en œuvre de la LOLF, les conditions de la détermination de ces engagements font cependant désormais partie intégrante de la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes.(3).

1/ La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permet désormais d'identifier clairement les dépenses et les recettes de l'Etat au titre des retraites

1.1) A compter du 1^{er} janvier 2006, conformément aux dispositions de l'article 21 de la LOLF, l'ensemble des crédits que l'Etat consacre au service de pensions et d'allocations viagères sera centralisé au sein d'un nouveau compte d'affectation spéciale. C'est un grand progrès de modernisation de l'Etat, reprenant es préconisations de la Cour des comptes, issu des travaux des assemblées parlementaires pour la LOLF.

Ce compte doit permettre d'identifier les flux budgétaires afférents aux engagements viagers de l'Etat. Sa création participe également à l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique en permettant d'inclure la contribution employeur dans l'appréciation des dépenses de personnel. Ainsi, la nouvelle méthode de budgétisation prévoit que le programme propre aux pensions des fonctionnaires et des militaires soit notamment alimenté, en recettes, par une cotisation à la charge des employeurs inscrite sur les programmes ministériels du budget général qui supportent la rémunération principale des agents relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite et imputée au titre 2 des dépenses de personnel en tant que cotisations sociales.

Cette nouvelle méthode permet donc aux gestionnaires de personnels de mieux apprécier le coût complet de ceux ci et d'arbitrer en gestion sur des bases qui incluent la totalité du coût d'emploi des agents.

1.2) Le CAS « pensions », dont le ministre chargé du budget est ordonnateur principal, constitue une mission au sens de la LOLF. L'article 51 de la LFI 2006 en définit la structure et décrit l'ensemble de ses recettes et dépenses. Le CAS « pensions » comporte ainsi trois sections correspondant à trois programmes, chacun de ces programmes devant être géré à l'équilibre, en recettes et en dépenses :

- un programme « **Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité** » retraçant les pensions servies en application du code des pensions civiles et militaires de retraite ainsi que les allocations temporaires d'invalidité (ATI), représentant **40,6 Mds€**;

- un programme « **Ouvriers des établissements industriels de l'Etat** », qui concerne les pensions versées aux ouvriers de l'Etat et les rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires. Il retranscrit dans la comptabilité du « CAS Pensions » les opérations du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) instauré par une loi du 21 mars 1928, représentant **1,7 Mds€** ;

- un programme « **Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions** », qui comporte en particulier les pensions versées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre. Il comprend également d'autres pensions et avantages à caractère viager, notamment les retraites du combattant, les allocations de reconnaissance aux anciens supplétifs ou encore les pensions aux sapeurs pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accident, représentant **2,9Mds€**.

1.3) Le programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », par la dimension de sa dotation, concentre l'essentiel des enjeux du compte d'affectation spéciale « Pensions », tels qu'il est possible de les dégager, à la lecture de la LOLF ainsi que de celle des travaux préparatoires du Parlement.

Il doit permettre notamment d'identifier les comptes du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat afin d'assurer les conditions de sa gestion financière en créant un lien entre les diverses contributions au financement des charges de pensions et les prestations allouées. De ce fait, **les flux financiers du régime des pensions des fonctionnaires et des militaires pourront être appréhendés de façon directe et incontestable** : les conditions de son équilibre et celles du partage de l'effort contributif entre l'Etat et ses agents seront véritablement établies.

Dans ce cadre, la nouvelle contribution à la charge de l'employeur participe à cette transparence. Calculée à partir de taux distincts pour chacune des trois actions du programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité », cette cotisation permet d'identifier trois types de financement en recettes correspondant à trois types de dépenses. La détermination de 3 taux différents de cotisations des employeurs, **49,9 % pour les personnels civils, 100 % pour les personnels militaires, et 0,3 % au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité** permet d'intégrer dans la détermination des budgets des ministères employeurs les coûts réels liés aux charges de pensions découlant des conditions d'obtention et de jouissance de ces dernières.

1.4) Par ailleurs, le décalage existant naturellement, en cours d'exercice, entre le rythme d'encaissement des recettes et le rythme d'engagement des dépenses nécessite de prévoir la **mise en place d'un fonds de roulement *ab initio***.

Ce fonds de roulement est constitué au moyen d'un versement exceptionnel d'1 Md€ provenant de l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT). Destiné à gérer les décalages de trésorerie infra-annuels, il devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice. Cette opération, qui a uniquement un pur objectif de trésorerie infra-annuelle du compte d'affectation spéciale des Pensions, ne concerne ni la Société France Télécom, ni le budget général de l'Etat.

1.5) Enfin, il faut noter que l'Etat supporte indirectement une fraction des charges de retraites au titre de plusieurs régimes spéciaux, par le biais des **subventions** d'équilibre qu'il attribue à ces régimes. Ces subventions sont retracées au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » du budget général, pour un montant global de **4,5 Md€ en 2006**.

2/ Les engagements de l'Etat en matière de retraites sont évalués hors bilan en utilisant la méthode dite « des unités de crédits projetées », préconisée par la norme comptable internationale IAS 19.

2.1) Les charges et recettes du budget de l'Etat retraçant le fonctionnement du régime de retraite des fonctionnaires sont extrêmement diversifiées dans leur nature et dans leur traduction comptable. Elles sont également difficiles à prévoir à moyen terme. S'y ajoutent d'autres charges budgétaires reliées à l'assurance vieillesse, notamment les subventions d'équilibre aux différents régimes spéciaux (exploitants agricoles, cheminots, marins, mineurs, SEITA, Opéra et Comédie française, etc.).

En matière de risque vieillesse, plusieurs approches sont donc envisageables pour calculer le coût des engagements pesant sur le budget de l'Etat. Cependant, au-delà des charges de pensions des fonctionnaires *stricto sensu* retracées au sein du « CAS Pensions », tout élargissement nécessite une multiplication d'hypothèses *ad hoc* et un important travail actuariel, notamment sur les régimes spéciaux subventionnés¹.

Pour le calcul des engagements de retraite de l'Etat, le champ retenu a été restreint aux seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires, à l'exclusion des recettes et charges annexes liées aux pensions des fonctionnaires (cotisations, transferts de compensation démographique vieillesse), des subventions et charges de pension actuellement garanties par l'Etat ou susceptibles de l'être à moyen terme, ainsi que des charges de fonctionnement.

Les fonctionnaires employés par La Poste ne sont pas pris en compte dans cette évaluation : les engagements correspondants sont présentés dans le hors-bilan de l'établissement, avec des modalités de calcul similaires à celles qui sont présentées ici².

2.2) Plusieurs types d'évaluation des engagements pouvaient être envisagés : **la méthode des unités de crédit projetées** a été retenue. Cette méthode, parfois appelée méthode de répartition des prestations au prorata des années de services ou méthode des prestations par année de service, considère que **les engagements à l'égard des actifs en place sont proportionnels au nombre d'années de services effectués**. Elle consiste en effet à évaluer au mieux les prestations de retraite qui seront servies, puis à les prendre en compte au prorata du nombre d'années de services effectués sur le nombre d'années de services probable au moment du départ à la retraite. L'évolution de carrière probable des actifs est prise en compte, et le régime est supposé fermé à la date de l'évaluation.

La méthode des unités de crédit projetées prend en compte le fait que les services rendus par un agent génèrent une obligation même si les droits à prestations sont conditionnés par un emploi futur, et ne sont par conséquent pas acquis. Ainsi, un fonctionnaire ayant moins de quinze années d'ancienneté n'a, par exemple, acquis aucun droit mais le régime a envers lui une obligation implicite, dans la mesure où le nombre d'années de service futur qu'il devra effectuer avant d'avoir droit à une pension diminue.

¹ Les engagements sont portés par les entreprises publiques concernées et figurent en général à ce stade dans leur hors-bilan, dans l'attente de l'application des normes IAS 19.

² La loi de 1990 prévoit ainsi un remboursement par La Poste des charges de retraite.

Cette méthode est recommandée par la norme comptable internationale IAS 19 pour la comptabilisation des engagements de retraite des régimes à prestations définies des entreprises. Les cotisations que paieront probablement les actifs présents à la date d'évaluation ne sont pas prises en compte, dans la mesure où elles feront face à une progression des engagements à leur égard.

D'autres méthodes auraient pu être envisagées :

- **La méthode du système fermé** suppose que le régime est fermé à la date de l'évaluation, mais n'est liquidé qu'avec le décès du dernier cotisant actuel. En revanche, il n'accepte, à la date de l'évaluation, plus aucun nouveau cotisant. Dans cette méthode, on suppose qu'il n'y aura plus de nouveaux cotisants, ce qui revient à fermer le régime de retraite. Cependant, **les actifs actuels continuent d'évoluer professionnellement et sont supposés projetés à leur fin de carrière normale et prévisible.** L'engagement du système de retraite est la différence entre la somme actualisée des prestations que versera le régime de retraite aux retraités et aux cotisants actuels, que l'on ne retient que dans une certaine proportion lorsque l'on applique la méthode des unités de crédit projetées, et les cotisations qu'il percevra auprès des cotisants actuels.

- **La méthode du système ouvert** suppose que le régime reste existant pendant une durée illimitée, avec **des recrutements sur toute la période couverte.** La méthode du système ouvert ajoute à l'engagement d'un système fermé les droits que vont acquérir les futurs cotisants et retranche les cotisations qu'ils verseront. Cette méthode **suppose cependant de faire une hypothèse sur les recrutements futurs**, hypothèse par nature conventionnelle à horizon lointain.

Au final, la **méthode des unités de crédit projetées** présente donc des avantages en termes de simplicité car elle **ne préjuge pas des recrutements futurs (contrairement au système ouvert).** Les hypothèses requises par ailleurs portent sur la démographie (mortalité), sur le comportement de départ en retraite et l'évolution des carrières. Cette méthode, utilisée par les entreprises pour le calcul de leurs engagements de retraite (norme IAS 19) suppose cependant des hypothèses fortes qui doivent être pleinement appréhendées.

2. 3) Les engagements sont calculés à la date du 31 décembre.

- Le calcul des engagements implique d'**actualiser les flux futurs.** Ainsi, pour 2004, **un taux d'actualisation réel (hors inflation) de 2,5 % a été utilisé, en cohérence avec celui utilisé au 31 décembre 2003³.**

La méthode adoptée, qui vise à se rapprocher des méthodes d'évaluation des engagements préconisés par les normes comptables internationales, repose sur les postulats suivants :

- **le calcul des engagements ne concerne que les personnes présentes à la date de référence** : les recrutements futurs n'interviennent pas dans le calcul ;
- **la carrière des actifs au cours du temps est prise en compte** : les indices et les taux de liquidation retenus pour le calcul des pensions futures sont fondés sur les indices et taux de liquidation actuels, après prise en compte d'une progression du salaire moyen (il y a ainsi projection des salaires jusqu'à la fin d'activité des agents en place) ;

³ Le choix de ce taux était fondé sur l'observation du rendement de l'OAT indexée sur l'inflation d'échéance 2029, qui était de 2,525 % au 31/12/2003, et de 1,870 % au 31/12/2004. En retenant un taux d'actualisation de 2 %, les engagements fin 2004 seraient majorés d'environ 85 Mds€ (cf tableau p.6). En effet, toutes choses égales par ailleurs, une baisse du taux d'actualisation majore les engagements de retraite.

- **l'horizon de prévision est ici prolongé jusqu'à l'extinction totale des droits à pension contractés en 2004, sur une période très longue (au-delà de 2100) compte tenu des phénomènes de réversion.** L'actualisation limite cependant les effets des flux de long terme.

2.4) L'évaluation des engagements est réalisée à partir du modèle ARIANE.

Il convient de souligner tout d'abord que de nombreuses informations sont nécessaires pour estimer les engagements, et que les données disponibles ont un degré variable de précision. Ainsi, les données portant sur les effectifs (répartition par âge, par ancienneté, etc) ne sont connues qu'avec un certain délai et ne comportent pas toujours les détails nécessaires. Par ailleurs, il a également été nécessaire d'adapter au cas des fonctionnaires des tables de mortalité établies pour l'ensemble de la population, afin de prendre en compte une structure d'emplois spécifique et une espérance de vie plus élevée. La table de mortalité retenue est fondée sur le dernier recensement effectué en 2000 par l'INSEE.

Ce modèle de projection du régime de retraite de la Fonction Publique d'État a été développé en 2002 afin de répondre à deux objectifs principaux :

- fournir une première estimation des engagements de l'État en matière de retraite⁴ ;
- suivre l'évolution du régime et l'impact de la réforme des retraites en disposant de chiffres sur les évolutions tendanciennes, ainsi que sur l'impact des diverses mesures envisagées.

Il a été conçu par la direction du Budget, en étroite collaboration avec le Service des Pensions, ainsi qu'avec l'appui de l'INSEE, tout particulièrement sur le module comportemental. Il fonctionne sur une base générationnelle et vise notamment à prendre en compte les aspects suivants :

- les changements de comportement potentiels en cas de modification de la réglementation ;
- la montée en charge générationnelle de la réforme d'août 2003 ;
- les durées de cotisations effectuées dans d'autres régimes (environ un tiers des ressortissants du régime sont pluripensionnés et la réforme rend indispensable la prise en compte de la durée effectuée dans l'ensemble des régimes).

A. Les données

1. Les données relatives aux services effectués dans la fonction publique

Pour des raisons de collecte statistique, la population du régime a été scindée en trois sous-groupes « homogènes » : les fonctionnaires civils hors ex-PTT, les fonctionnaires « ex-PTT » (c'est à dire les fonctionnaires en activité à La Poste ou France Télécom) et **les militaires**. Chacun de ses groupes est caractérisé par une pyramide des âges constatée, une fonction de recrutement spécifique, une fonction de départ à la retraite spécifique (donnant un taux de départ par âge) et une structure spécifique des rémunérations.

⁴ Une première évaluation des engagements de l'Etat a été ainsi publiée, courant 2003, dans le Compte général de l'administration des finances pour 2002.

Les données statistiques concernant les **fonctionnaires en activité** sont fournies par le département de l'emploi et des revenus d'activité de l'INSEE. Concernant les **retraités** actuels, le Service des pensions, disposant de données individuelles, peut fournir un grand nombre de statistiques. Ainsi, pour chacune des sous-populations étudiées, les effectifs de retraités, d'ayants cause, les montants de pensions en stock pour les retraités et les ayants cause, le taux de liquidation, l'indice moyen du flux de liquidants, les effectifs de flux de liquidants et les effectifs de flux d'ayants cause seront distribués par âge, pour l'année la plus récente.

2. La prise en compte des années validées dans d'autres régimes

Le Service des pensions ne disposant jusqu'alors d'aucune information sur les carrières des fonctionnaires hors Fonction publique d'État, l'exploitation de l'**Échantillon Inter-Régimes**, mis à disposition par la sous direction de l'Observation de la Solidarité de la DREES, permet d'obtenir une approximation du taux de **pluripensionnés** et du nombre d'annuités validées dans les autres régimes, en vue de simuler le comportement de départ à la retraite des agents. La mise en place de l'Échantillon Inter-Cotisants devrait permettre de renforcer la connaissance des pluripensionnés, et permettre de prendre en compte les évolutions de comportement des générations plus récentes.

B. Les hypothèses utilisées en tendanciel

1. Les hypothèses démographiques

Les profils de **recrutement** correspondent à la ventilation par âge des recrutements de l'année. Des variantes sur l'évolution des effectifs peuvent être testées. Parmi celles-ci figure une hypothèse de fermeture du régime (aucun recrutement) nécessaire au calcul des engagements de retraite.

Les tables de mortalité retenues ont été réactualisées afin de prendre en compte les évolutions liées au dernier recensement réalisé par l'INSEE. Elles prennent en compte la **mortalité plus faible des fonctionnaires** par rapport à celle de l'ensemble de la population, par l'intermédiaire d'une décomposition par catégorie socioprofessionnelle de la population des fonctionnaires. . Cet ajustement revient à considérer que la mortalité des fonctionnaires pour l'année N correspond environ à celle de l'ensemble de la population pour l'année N+10 pour les femmes et environ N+11 pour les hommes.

2. Les hypothèses financières

La progression des salaires

Les scénarios présentés reprennent les **hypothèses retenues par le Conseil d'Orientation es Retraites, à savoir une progression du Salaire Moyen Par Tête de 1,8% par an (en termes réels)**.

La progression de la valeur moyenne des pensions est liée à deux facteurs : d'une part, la revalorisation des pensions en stock, d'autre part, la progression des conditions dans lesquels sont liquidées la pensions, c'est à dire l'évolution des pensions liquidées (flux). Ce deuxième élément est pris en compte automatiquement dans le modèle au moment des calculs de départs en retraite.

C. La modélisation

1. Programmation centrale

Chacune des sous-populations étudiées fait l'objet d'une projection séparée, agrégée en fin de processus pour obtenir les résultats globaux du régime de retraite. Les populations sont considérées sous forme d'agrégats par génération, et non pas par individu.

Chaque année, le modèle simule les décès, les recrutements, et les départs en retraite. Les interruptions de carrière, ainsi que les droits acquis par des individus qui ne sont plus recensés parmi les actifs de la fonction publique à la date de la projection, sont pris en compte indirectement, via les taux de départ en retraite et les taux de liquidation appliqués à chaque âge.

Le calcul des flux de retraités année après année constitue le point central de la projection. La méthode utilisée consiste à partir de départs « tendanciels », obtenus en multipliant chaque année le nombre d'actifs présents à un âge donné par le taux de départ par âge observé par le Service des pensions

Les départs tendanciels intervenant entre 55 et 65 ans sont ensuite réévalués à l'aide du module comportemental, ce qui permet d'obtenir de nouveaux flux de départ. Les taux de liquidation et les indices appliqués proviennent des taux et indices de liquidation observés par le Service des pensions, éventuellement corrigés pour tenir compte des décalages par rapport aux départs tendanciels⁵.

2. Module comportemental

Un module spécifique a été développé à l'occasion de la réforme des retraites, afin de prendre en compte plus finement le changement de comportement potentiel des agents face aux modifications de législation.

Les principales mesures paramétrables dans le modèle sont un allongement de durée de cotisation au régime, la mise en place de décote et d'une surcote, la modification du minimum de pension et la modification des règles de revalorisation des pensions.

Ces éléments peuvent être étudiés indépendamment ou de façon simultanée, selon une progressivité paramétrable.

Le module comportemental a été développé en collaboration avec les services de la Division Redistribution et Politiques Sociales de l'INSEE (qui ont parallèlement développé un module de Destinie spécifique au secteur de la Fonction Publique). En particulier, la simulation utilise une **fonction d'utilité, sur la base du modèle de Stock and Wise, permettant de déterminer le choix de l'âge de départ en retraite d'un individu, dont les paramètres proviennent des diverses études menées par l'INSEE.**

⁵ Ainsi, si un individu décide de décaler son départ, il verra le nombre d'annuités pris en compte dans le calcul de sa pension et son taux de liquidation augmenter. Pour les indices, on a supposé une progression en fin de carrière relativement plate, de 0,5% par an.

Comme pour l'ensemble du modèle, les limites du processus sont essentiellement liées à l'étude d'agrégats d'individus et non à l'analyse de chaque agent. En particulier, cela conduit à considérer des indices salariaux et des nombres d'annuités et bonifications acquis moyens. Il est à noter par ailleurs que les agents liquidant leur pension en tendanciel avant l'âge de 55 ans sont supposés, dans le modèle actuel, ne pas changer de comportement. Pour les civils, il s'agit des invalides, des femmes ayant trois enfants et 15 ans d'ancienneté ou de certaines catégories actives (policiers, surveillants pénitentiaires...). Cette hypothèse revient également à considérer que les militaires seront peu touchés par la réforme (ils partent en effet pour les trois quarts en retraite avant 55 ans). De même, les agents liquidant leur pension après 65 ans en tendanciel ne sont pas sensés modifier leur comportement.

Un individu choisit la date de son départ en retraite en optimisant son bien-être escompté. Ce bien-être est modélisé par une fonction des salaires et des pensions perçues au fil du temps. **L'utilité espérée** est la somme des utilités retirées des prestations perçues chaque année, pondérées par la probabilité de survie de l'individu et affectées par **différents paramètres** :

- **un taux d'actualisation**, qui permet de pondérer moins fortement les flux d'échéances éloignées ;
- **un coefficient de préférence pour le loisir**, multiplicatif ; si ce coefficient vaut par exemple 2, cela signifie qu'un individu est indifférent entre la perspective de travailler en percevant un salaire de 2 € et celle de toucher une pension de 1 € ;
- **un coefficient d'aversion pour le risque** (exprimant l'aversion pour la possibilité de flux de revenus ultérieurement nuls) qui est placé en exposant des sommes perçues. Il signifie par exemple qu'un individu préfère percevoir 1 € pendant 2 ans, plutôt que 2 € une année et 0 € la suivante.

Les paramètres du modèle ont été choisis afin de caler au mieux les comportements prédits sur les comportements actuellement observés, sur la base des estimations réalisées par l'INSEE dans le cadre du modèle Destinie.

3/ Les engagements de l'Etat sont évalués entre 790 et 1.000 Mds€, en fonction des hypothèses retenues. Leur inscription en annexe des comptes de l'Etat a été retenue dans le cadre des nouvelles règles comptables mises en œuvre avec la LOLF. Pour autant, la question de leur comptabilisation n'est pas close.

3.1) L'utilisation de la méthode des unités de crédit projetées conduit à un ordre de grandeur du niveau des engagements, rapporté au PIB, de l'ordre de 55 %, soit d'environ **890 Mds€**. Les engagements au 1^{er} janvier 2004 s'élevaient à environ 850 Mds€.

La valeur des engagements dépend de façon sensible des changements de comportements envisagés. Deux scénarios ont été étudiés. L'un suppose que les changements de comportement seront rapides, l'autre qu'ils seront plus progressifs, conformément au rythme de montée en charge de la réforme⁶. Il existe une incertitude à ce stade irréductible sur l'ampleur de ces changements de comportement, qui pourra être ultérieurement en partie levée en observant les premières cohortes de retraités concernés par la réforme des retraites.

⁶ La montée en charge du coefficient d'anticipation (décote) ne s'achèvera qu'en 2019.

Ces montants dépendent également fortement du taux d'actualisation retenu, comme le montre le tableau suivant :

	Taux d'actualisation		
	2 %	2,5 %	3 %
Engagements après réforme Scénario de changements de comportements lents	1000 Mds€	910 Mds€	830 Mds€
Engagements après réforme Scénario de changements de comportements rapides	950 Mds€	870 Mds€	790 Mds€

Le montant de 890 Mds€ correspond à la moyenne des deux scénarios, pour un taux d'actualisation à 2,5 %.

Il convient de souligner que le montant des engagements ne doit être considéré que comme un ordre de grandeur, étant donné les incertitudes qui entourent son calcul, les données et hypothèses nécessaires et la méthodologie employée.

L'estimation présentée a en effet été réalisée sur une base générationnelle, et non sur la base de données individuelles. Le développement de comptes individuels de retraite, envisageable dans le cadre de la mise en œuvre du droit à l'information prévu par la loi portant réforme des retraites, pourrait permettre des calculs d'engagements plus précis à moyen terme.

Il convient par ailleurs de souligner que le montant des engagements évoluera en fonction de la précision apportée sur les données, des taux d'actualisation utilisés, des progressions de carrière prises en compte et des comportements de départ en retraite, revus en fonction des départs effectivement observés et plus généralement de la vérification des hypothèses sous-jacentes (dont celles qui portent sur la mortalité des agents).

En l'absence de tout changement de méthode, et en supposant que les hypothèses retenues sont pleinement vérifiées, l'évolution du montant des engagements d'une année sur l'autre résulte de trois facteurs :

- L'effet de l'actualisation et de l'inflation : les engagements sont évalués en euros de l'année 2005 et tiennent compte d'une année d'actualisation en moins.
- Le paiement des pensions au cours de l'année écoulée : ces pensions figuraient dans le calcul des engagements évalués au 1^{er} janvier 2004 mais ne sont plus à prendre en compte au 1^{er} janvier 2005.
- L'acquisition de nouveaux droits par les actifs présents au 1^{er} janvier 2004 et les actifs recrutés en 2004.

3.2) Les engagements de l'Etat sont aujourd'hui évalués hors bilan. Cette façon d'opérer est conforme aux dispositions normatives définies dans la norme n° 13 reprises par l'arrêté du 21 mai 2004 portant adoption des règles relatives à la comptabilité générale de l'Etat selon lesquelles les engagements de retraite et assimilés de l'Etat font partie intégrante des engagements à mentionner dans l'annexe des comptes de l'Etat.

La **méthode de calcul** retenue dans ARIANE est également **conforme à la norme comptable internationale IAS19**, dont les règles d'évaluation ont été reprises dans la norme n° 13, qui permet d'estimer les avantages du personnel, notamment les avantages de retraite à prestations définies. Ses éléments font d'ailleurs l'objet d'une évaluation par la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat mise en œuvre par la LOLF.

Toutefois, il convient de souligner que cette norme internationale ne définit pas seulement une méthode d'évaluation mais impose également de comptabiliser au passif les engagements pris dans le cadre de régimes à prestations définies, comme le régime des fonctionnaires de l'Etat. Ainsi, si cette méthode permet de disposer d'un référentiel normé de valorisation des engagements de retraite de l'Etat, **se pose néanmoins la question de son application comptable** dès lors qu'il s'agit d'un régime de base fonctionnant en répartition. En effet, les normes retenues concernent généralement des régimes complémentaires, ne supportant donc pas l'intégralité des retraites des agents, pour lesquels les droits sont « gagés » par des actifs financiers.

La question est d'importance compte tenu du poids croissant des dépenses de retraites dans le budget de l'Etat. Ainsi, les dernières projections réalisées dans le cadre des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) font apparaître une évolution particulièrement importante pour le régime des fonctionnaires de l'Etat dont le besoin de financement, à taux de cotisations inchangés, devrait s'aggraver de 14 Mds€ entre 2000 et 2020 (36 Mds€ à l'horizon 2050).

Elle n'a pas été tranchée à ce jour par les institutions internationales. Des réflexions sont actuellement en cours : elles concernent à la fois la pertinence d'inscrire les engagements de retraites à leur bilan et la méthode à retenir pour leur évaluation. Parmi les approches possibles, figure notamment une évaluation estimée à partir de la valeur actualisée des besoins futurs. Cette voie est notamment celle qui est préconisée dans le « rapport Pébereau » ; elle reviendrait à comptabiliser au passif la valeur actualisée des surcoûts annuels par rapport à ce que l'Etat finance aujourd'hui. Cette méthode conduirait à un montant estimé à 430 Mds€.

La question reste ouverte à ce stade. Nul doute qu'il conviendra également de la traiter dans un contexte global de comptabilisation et d'évaluation des engagements de retraite pour chacun des régimes de retraite.

Thierry PELLE

N.B. : les points de vue exprimés dans cette note n'expriment pas la position officielle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.