

**Avis n° 2016-01
du 14 avril 2016
relatif au traitement comptable des retraites
dans les entités gestionnaires des régimes de retraite**

Le Conseil de normalisation des comptes publics a adopté le 14 avril 2016 le présent avis relatif au traitement comptable des retraites dans les entités gestionnaires des régimes de retraite.

1. Contexte

1.1. Sécurité sociale : notions de régimes, branches et caisses

Un **régime** de sécurité sociale se caractérise par :

- un ensemble de dispositions applicables à un groupe donné de personnes définissant les prestations auxquelles ces affiliés ont un droit objectif, ces prestations étant financées à titre principal – mais non exclusif – par des cotisations (dites « sociales ») à la charge de ces personnes et de leur employeur ;
- une organisation administrative destinée à gérer la protection sociale et associant les représentants des personnes affiliées aux régimes.

Un même régime, dans sa dimension organique, peut recouvrir des prestations sociales de natures différentes : prestations vieillesse, maladie-maternité-invalidité-décès, accidents du travail-maladies professionnelles et famille.

La sécurité sociale est organisée en **branches** : quatre branches sont dédiées, au sein du régime général, au versement des prestations citées ci-dessus et cette organisation est complétée par une entité assurant la centralisation des cotisations et leur recouvrement.

Les **caisses** sont des organismes qui ont pour mission de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires applicables à leurs activités, fixées par les lois annuelles de financement de la sécurité sociale ou par des lois ordinaires. Sauf exception, chaque caisse est liée à un seul régime, mais le service des prestations et le recouvrement des cotisations d'un même régime peuvent être mis en œuvre par plusieurs caisses ou confiés à des organismes tiers (ex : URSSAF pour le recouvrement des prélèvements sociaux affectés au financement des prestations vieillesse du régime général de sécurité sociale).

1.2. Financement des régimes de retraite légalement obligatoires

Le financement des régimes de retraite de base est assuré par plusieurs types de recettes :

- des cotisations sociales versées par les actifs et leurs employeurs ;
- des impôts et taxes (taxe sur les salaires, forfait social, prélèvements sociaux sur les revenus du capital, C3S¹, etc.) ; et
- des transferts financiers : compensation démographique, prise en charge de cotisations ou de prestations par le FSV² notamment.

Pour l'essentiel des régimes considérés, et en dehors des dispositions ponctuelles de reprise de dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui ont pu être décidées à plusieurs reprises par le législateur pour couvrir certains déficits cumulés, ont été prévus des mécanismes financiers visant à compenser des inégalités (notamment démographiques) : intégration financière au régime général (régime des indépendants, régime des salariés agricoles, régime des cultes, etc.), financement du déficit par l'Etat (CPRPSNCF³, régime des mines, CRPRATP⁴), adossement au régime général (CNIEG⁵). Seuls quelques

¹ C3S : contribution sociale de solidarité des sociétés, en voie de suppression.

² FSV : fonds de solidarité vieillesse ; lui-même financé par une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) et par des impôts et taxes.

³ CPRSNCF : caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF.

⁴ CRPRATP : caisse de retraites du personnel de la RATP.

⁵ CNIEG : caisse nationale des industries électriques et gazières.

régimes restent en dehors de ces mécanismes (CNRACL⁶, CNAVPL⁷, CRPCEN⁸).

Les régimes de retraite complémentaire sont financés principalement par des cotisations. L'ARRCO⁹ et l'AGIRC¹⁰ bénéficient en outre de transferts de l'UNEDIC et du FSV, tandis que le régime complémentaire des non-salariés agricoles bénéficie de l'affectation d'impôts et de taxes. De plus, les principaux régimes complémentaires constituent des réserves, en plaçant leurs excédents éventuels sur les marchés financiers, et utilisent ces réserves et les produits financiers qui en sont issus comme une source de financement lorsque leur solde est négatif : c'est notamment le cas depuis 2008 de l'AGIRC et de l'ARRCO¹¹.

1.3. Textes fondateurs

L'article 11 du préambule de la Constitution de 1946, placé en tête de la Constitution de 1958, énonce : « [La Nation] *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Le code de la sécurité sociale (CSS)¹², dans son article L. 111-1, reprend ce principe de solidarité nationale comme fondement de l'organisation de la sécurité sociale. Il est précisé dans le même article que la garantie offerte par la sécurité sociale aux travailleurs et à leur famille s'exerce par l'affiliation à un régime obligatoire.

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites dispose dans son article 1^{er} que « *la Nation réaffirme solennellement le choix de la*

⁶ CNRACL : caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

⁷ CNAVPL : caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

⁸ CRPCEN : caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires.

⁹ ARRCO : association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

¹⁰ AGIRC : association générale des institutions de retraite des cadres.

¹¹ Source : rapport annuel du COR juin 2015.

¹² Le code de la sécurité sociale ne s'applique pas aux régimes complémentaires, notamment AGIRC/ARRCO.

retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations », disposition reprise par les lois de réforme des retraites de 2010 et 2014, et insérée aujourd’hui à l’article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Concernant les retraites de la sécurité sociale, le principe de la garantie de la Nation d’accéder à « *des moyens convenables d’existence* » est notamment décliné par cet article L. 111-2-1 qui fixe les objectifs du système de retraite. Il articule en effet la notion de répartition et l’objectif de solidarité inter et intra générationnelle ; il précise les modalités de financement du système via le recours aux « *contributions réparties équitablement [...]* ».

Enfin, d’après l’article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, l’assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l’assuré qui en demande la liquidation à partir de l’âge mentionné à l’article L. 161-17-2 du même code. Cette disposition a pour objet de subordonner la liquidation de la pension au dépôt d’une demande.

1.4. Répartition

En France, l’ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires – de base et complémentaires – sont gérés dans le cadre d’un système par répartition¹³.

Dans un tel système, les pensions des retraités d’une année sont financées par des ressources prélevées la même année auprès des actifs cotisants. Les cotisations obligatoires des actifs et de leurs employeurs, complétées par des impôts et taxes, permettent de payer les retraites dues au titre de l’année. Les cotisations des actifs ne financent pas leur future pension de retraite, mais celles des retraités actuels. Leur retraite sera assurée par les actifs de demain conformément au principe de solidarité intergénérationnelle. Les régimes par répartition peuvent être des régimes publics de sécurité sociale ou des régimes privés d’employeurs.

Par leur affiliation à un régime et grâce à leurs cotisations, les actifs acquièrent des droits pour leur future retraite dont le montant n’est pas fixé *ex ante* et peut évoluer en fonction de modifications législatives ou réglementaires, même après la liquidation (par exemple, en cas d’évolution des règles d’indexation des pensions).

¹³ En dehors notamment du cas particulier de l’établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFF) qui fonctionne en « répartition provisionnée ».

Comme l'a rappelé la Cour de Justice des Communautés Européennes¹⁴, l'affiliation obligatoire est le garant de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale fondés sur le système de la répartition. Cette notion fondamentale distingue les régimes de sécurité sociale des régimes privés fondés sur l'adhésion volontaire.

Le principe de l'équilibre financier est un objectif à valeur constitutionnelle dégagé en 1997 par le Conseil constitutionnel¹⁵, qui découle du 19^e alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel : « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier* », et de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 qui précise que la loi de financement de la sécurité sociale détermine chaque année, et pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale¹⁶.

A ce jour, le Conseil constitutionnel n'a pas prononcé de censure sur le seul fondement d'un objectif à valeur constitutionnelle. En revanche, sur la base de cet objectif, le Conseil a pu être amené à émettre des réserves qui conditionnent fortement la portée de certaines lois ; en l'espèce, il estime que le législateur ne peut, dans les lois de financement de la sécurité sociale¹⁷, transférer à la CADES de nouvelles ressources affectées jusqu'alors aux régimes de sécurité sociale et aux organismes qui les financent sans prévoir leur compensation pour ces régimes et organismes, pour l'année à venir¹⁸.

¹⁴ Régulièrement réaffirmée depuis son arrêt du 17 février 1993, *Poucet et Pistre* (C-159/91 et C-160/91, Rec. p. I-637, point 13).

¹⁵ Cons. const. décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997.

¹⁶ Article LO.111-3 - I-C-2°.

¹⁷ Dont le champ d'application n'inclut pas les régimes complémentaires de type AGIRC/ARRCO.

¹⁸ Cons. const. décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010.

2. Objectif

Le présent avis a pour objectif de préciser la nature des droits et obligations des caisses gestionnaires des régimes de retraite en France et d'en tirer les conséquences comptables.

En France, les régimes obligatoires, de base et complémentaires, sont principalement des régimes par répartition dont les principales caractéristiques ont été décrites précédemment au paragraphe 1.4.

Un régime de retraite n'a pas la personnalité juridique ; il se définit par un ensemble de droits et obligations dont la mise en œuvre est assurée par une ou plusieurs caisses de retraite. Ces caisses ont pour mission de servir les prestations de retraite de l'exercice selon la réglementation en vigueur et établissent les états financiers correspondants. En application de leur principe de fonctionnement, les caisses de retraite gestionnaires ont des droits et obligations ayant une portée essentiellement limitée à un exercice comptable.

3. Champ d'application

En dehors des dispositions normatives relatives aux fonctionnaires de l'Etat¹⁹, il n'existe pas actuellement de dispositions normatives concernant les engagements de retraite au titre des prestations futures portés par les régimes obligatoires, de base et complémentaires, et gérés par des organismes ou caisses de retraite servant des prestations de retraite aux salariés du secteur privé et du secteur public hors fonctionnaires de l'Etat²⁰.

Ainsi, le présent avis couvre les régimes de retraite obligatoires de base et complémentaires des salariés du secteur privé et du secteur public hors fonctionnaires de l'Etat.

¹⁹ La problématique des retraites des fonctionnaires de l'Etat est traitée dans la norme n° 13 *Les engagements à mentionner dans l'annexe* du Recueil des normes comptables de l'Etat.

²⁰ On entend par « salariés du secteur public hors fonctionnaires de l'Etat » les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires hospitaliers, ainsi que les agents non-titulaires des employeurs publics.

4. Principales dispositions

Le Conseil de normalisation des comptes publics constate que le système par répartition se caractérise par l'engagement de répartir aux ayant-droits les ressources disponibles au titre de chaque période de versement des prestations et que cet engagement résulte de régimes dont les caisses de retraite gestionnaires mettent en œuvre les droits et obligations.

Le Conseil en conclut que le système par répartition entraîne l'absence d'obligation relative aux prestations de retraite au-delà de l'exercice annuel pour les caisses de retraite gestionnaires des régimes, qu'ils soient de base ou complémentaires. Ces entités ne doivent donc pas comptabiliser de passif au titre des engagements futurs des régimes de retraite.

Le présent avis ne préjuge pas des recommandations que le Conseil pourrait émettre en vue de l'apport d'une information complémentaire, dont la nature reste à définir et qui pourrait être relative à l'équilibre financier prospectif des régimes de retraite, établie à partir des projections financières des prestations à verser et des ressources affectées à leur financement. C'est pourquoi il recommande la poursuite des travaux visant à déterminer le vecteur approprié de diffusion de cette information, sa périodicité et le niveau d'agrégation auquel elle serait pertinente.

5. Qualification du changement

Le présent avis ne modifie pas les pratiques actuelles de comptabilisation des engagements des régimes dans les caisses de retraite.

6. Date d'application

Le Conseil de normalisation des comptes publics propose que l'avis soit d'application immédiate.