

**Avis n° 2024-06  
du 17 octobre 2024  
sur la suppression de la disposition  
relative à l'information sur le besoin de financement actualisé  
du régime de retraite des fonctionnaires de l'État  
dans la norme 1 « Les états financiers » du Recueil des normes comptables de l'État**

Depuis l'origine (2004), le paragraphe 3.2. relatif au contenu de l'annexe<sup>1</sup> du chapitre 3 des dispositions normatives de la norme 1 consacrée aux états financiers du Recueil des normes comptables de l'État (RNCE) comprend une disposition additionnelle à l'obligation de produire une information en annexe dans le Compte général de l'État (CGE) sur les engagements de retraite de l'État. Cette disposition additionnelle porte sur le besoin de financement actualisé (BFA) du régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

Chaque année, la note annexe 25 de la partie IV du CGE relative aux engagements de l'État et autres informations comprend donc des informations à la fois sur les engagements hors bilan de l'État (1 840,8 Md€ d'engagements donnés fin 2023<sup>2</sup>) et sur le BFA (-153,6 Mds€, régime de l'ancien EPIC La Poste inclus, soit un excédent, fin 2023<sup>3</sup>).

L'analyse de la pertinence de cette obligation additionnelle d'information a été inscrite au programme de travail du CNOCP pour 2024-2026. Cette inscription résulte du constat qu'à « l'exception de la construction d'une norme de consolidation qui pourrait être lancée, le Recueil des normes comptables de l'État est très complet et qu'un certain nombre d'améliorations de normes en vigueur ont été identifiées et

---

<sup>1</sup> « Les informations fournies dans l'annexe doivent :

- > contribuer à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'État en détaillant certains renseignements permettant d'expliquer ou de préciser le contenu de certains postes des documents de synthèse ;
- > produire toutes les informations significatives susceptibles d'influencer le jugement des utilisateurs. À cette fin, la notion de seuil de signification d'une information peut être un élément déterminant dans le choix des informations à communiquer. Ce seuil dépend essentiellement de l'importance relative de l'information pour les utilisateurs des états financiers. Est ainsi considérée comme significative toute information dont la non-publication serait susceptible de modifier le jugement des utilisateurs sur la situation patrimoniale et financière de l'État » (RNCE, 3.1. Les principes d'établissement de l'annexe).

<sup>2</sup> Cumul des engagements donnés pour les fonctionnaires civils et militaires de l'État, les fonctionnaires de la Poste, le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOIEE), la neutralisation financière de l'Acte II de la décentralisation et des régimes spécifiques (dont celui d'Alsace-Lorraine), pour un total cumulé de 1 841 Md€.

<sup>3</sup> -153,6 Mds€ à horizon 2073 pour le régime pour le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État y compris la Poste.

*pourraient faire l'objet de travaux, que ce soit à des fins de simplification et de modernisation de normes anciennes au regard du rapport coûts-avantage, de reclassements comptables ou de présentation ».*

## **I. Analyse de la disposition normative et de son application**

La disposition additionnelle sur le besoin de financement actualisé du régime de retraite des fonctionnaires de l'État est rédigée de la manière suivante au 5<sup>ème</sup> alinéa du paragraphe 3.2. relatif au contenu de l'annexe des dispositions normatives de la norme 1 consacrée aux états financiers du Recueil des normes comptables de l'État :

*« Une information sur le besoin de financement actualisé du régime de retraite des fonctionnaires de l'État qui correspond à la différence entre la valeur actualisée des pensions qui seront versées et la valeur actualisée des cotisations qui seront reçues. Cette évaluation est réalisée à partir de la chronique des besoins de financement. Le mode de calcul, les hypothèses et le périmètre retenu sont présentés à l'appui de l'évaluation. Tout changement de méthode fera l'objet d'une information. Une note expliquant les variations de montants est également fournie ».*

Dans la note annexe 25 de la partie IV du CGE relative aux engagements de l'État et autres informations, les informations relatives au BFA rappellent chaque année sa signification théorique et la méthodologie de calcul retenue :

- *« le besoin de financement actualisé (ou « dette implicite ex ante » dans la littérature économique) mesure les réserves qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché pour faire face à l'ensemble des décaissements nécessaires pour ajuster les soldes anticipés sous les hypothèses rappelées en note 32<sup>4</sup> » ;*
- le calcul est effectué en « système ouvert » en précisant les hypothèses de calcul.

Dans la pratique, ce BFA est calculé non pas seulement sur le « régime de retraite des fonctionnaires de l'État » stricto sensu comme le requiert la norme, mais sur le même périmètre que celui des engagements donnés par l'État : fonctionnaires civils et militaires de l'État, fonctionnaires de l'ancienne Poste, Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOIEE), neutralisation financière de l'Acte II de la décentralisation<sup>5</sup>, à l'exception des régimes spécifiques, pour lesquels le BFA est indiqué comme non applicable.

Si la notion de BFA est pertinente pour les régimes par répartition, les régimes concernés présentent des spécificités techniques et des modalités de fonctionnement qui les distinguent nettement des régimes par répartition. En l'absence de véritables caisses de retraite, il n'existe en particulier pas de cotisations patronales<sup>6</sup>, le financement relevant de mécanismes budgétaires d'équilibrages internes.

---

<sup>4</sup> celles qui sont utilisées pour le calcul des engagements donnés.

<sup>5</sup> avec la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, CNRACL.

<sup>6</sup> Sauf marginalement sur certains établissements publics.

Chaque année, les rédacteurs de la partie portant sur le BFA soulignent d'ailleurs les limites de la pertinence des résultats obtenus (cf. note annexe 25.1.2 Besoin de financement actualisé au 31 décembre 2023) en indiquant trois arguments méthodologiques :

1. « L'exercice de calcul du « besoin de financement actualisé » (...) repose très largement sur des hypothèses conventionnelles, en particulier celle qui consiste à maintenir tout au long de la durée de projection les taux de contributions employeurs au même niveau que ceux de 2022, alors même que l'assiette de cotisation (le traitement indiciaire brut des agents) est prévue en augmentation » ;
2. « En pratique, il convient de rappeler que ces taux de contributions employeurs peuvent être révisés chaque année de façon à équilibrer le solde du régime des fonctionnaires, retracé dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » », étant précisé que la disposition normative sur le BFA est antérieure à la mise en place du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » en 2006 qui a permis de renforcer la transparence du régime de retraite de la fonction publique d'État (FPE).
3. Si la projection du besoin de financement actualisé était réalisée sur la base d'un ajustement du taux de contribution employeurs permettant d'équilibrer chaque année les dépenses du régime, la valeur de l'indicateur serait nulle par construction ».

Dès lors, le BFA obtenu sur la base d'une telle hypothèse de stabilité du taux de contribution ne donne qu'une indication sur la possibilité de réduire ou au contraire sur la nécessité d'augmenter à l'avenir ce taux pour assurer l'équilibre du régime. Au-delà de cette hypothèse, c'est la difficulté même de l'applicabilité de la norme qui est soulevée.

Au paragraphe 2.2. relatif aux caractéristiques qualitatives des états financiers, le RNCE précise, s'agissant de la notion de pertinence, qu'« Une information est pertinente lorsqu'elle est utile à l'appréciation des comptes, ou à la prise de décision de l'utilisateur, en l'aidant à évaluer des événements passés, présents ou futurs ou en confirmant ou corrigeant leurs évaluations passées. La célérité de l'information, c'est-à-dire le respect de délais appropriés dans la divulgation de l'information, participe de sa pertinence ».

À ce titre, l'analyse de la traduction de cette disposition normative sur le BFA souligne les difficultés d'un exercice qui se traduit par des résultats très volatils et globalement peu pertinents comme l'illustre la contradiction apparente entre un BFA à fin 2023 qui correspond à un excédent net de contributions à taux de contribution inchangé et l'obligation, reprise dans le projet de budget 2025, de remonter de 74,28 % à 78,28 % le taux de contribution employeur pour les personnels civils pour assurer l'équilibre du régime à court terme.

L'examen de la chronique des BFA fait d'ailleurs apparaître un besoin de financement entre 2006 et 2012, suivi d'un excédent de financement depuis 2013, à l'exception de 2018 et 2020 :

Année	BFA publié (Mds €)	Horizon de projection
2023	-153,6	2073
2022	-159,8	2070
2021	-91,9	2070
2020	88,3	2070
2019	-28,7	2070
2018	1	2050
2017	-1,4	2050
2016	-2	2050
2015	-95	2050
2014	-80	2050
2013	-67	2050
2012	431	2112
2011	505	2111
2010	490	2110
2009	556	2109
2008	580	2108
2007	584	2106
2006	423	2106

*NB : chiffre positif : besoin de financement  
chiffre négatif : excédent de financement*

Cette situation contraste avec l'enrichissement de l'information intervenue depuis 2004 tant sur les engagements donnés et reçus grâce à la création du CAS Pensions en 2006, que dans le cadre des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR), qui réalise pour son rapport annuel une évaluation des dépenses et des ressources du régime de retraite des fonctionnaires.

Si ces analyses sur les équilibres en groupe ouvert des régimes de retraite des fonctionnaires de l'État et assimilés mériteraient d'être poursuivies et affinées, elles n'ont cependant pas de nature comptable.

C'est pourquoi, dans le cadre de la simplification et de la modernisation de normes anciennes au regard du rapport coûts-avantage, le CNOCP émet un avis favorable à la suppression dans la norme 1 du RNCE du paragraphe qui requiert l'inscription d'une information sur le BFA dans la partie annexe du CGE, tout en soulignant l'intérêt de poursuivre et d'approfondir par ailleurs les travaux de projection financière à moyen terme des pensions et de leur financement.

## **II. Avis**

Compte tenu des caractéristiques techniques très particulières qui régissent les régimes concernés et les distinguent des régimes par répartition et dans le cadre de la simplification et de la modernisation de normes anciennes au regard du rapport coûts-avantage, le CNOCP émet un avis favorable à la suppression du 5<sup>ème</sup> alinéa du paragraphe 3.2. de la norme 1 « Les états financiers » du Recueil des normes comptables de l'État (RNCE), alinéa qui requiert d'inscrire dans les annexes du Compte général de l'État (CGE) une

information sur le besoin de financement actualisé du régime de retraite des fonctionnaires de l'État défini de la manière suivante :

*« Une information sur le besoin de financement actualisé du régime de retraite des fonctionnaires de l'État qui correspond à la différence entre la valeur actualisée des pensions qui seront versées et la valeur actualisée des cotisations qui seront reçues. Cette évaluation est réalisée à partir de la chronique des besoins de financement. Le mode de calcul, les hypothèses et le périmètre retenu sont présentés à l'appui de l'évaluation. Tout changement de méthode fera l'objet d'une information. Une note expliquant les variations de montants est également fournie ».*

Cette disposition est d'application immédiate (exercice clos le 31 décembre 2024).

Le CNOCP souligne l'intérêt, dans le cadre d'une réflexion de soutenabilité, de poursuivre et d'approfondir les travaux de projection financière à moyen terme des pensions et de leur financement.