



ASSEMBLÉE NATIONALE

12ème législature

lois de finances

Question écrite n° 536

Texte de la question

M. Paul Giacobbi appelle l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances a posé notamment le principe d'une comptabilité d'exercice conforme aux règles comptables de droit commun, c'est-à-dire rattachant à une année d'origine l'ensemble des droits et obligations nés au titre de cette année. C'est une révolution copernicienne pour nos finances publiques qui vont en fait passer de la comptabilité médiévale, celle qui se contente de comptabiliser les avoirs en caisse, les créances et les dettes constatées à un moment donné, à la comptabilité moderne, née à l'époque de la Renaissance, qui permet, en partie double, de connaître la situation réelle en particulier par l'amortissement et la provision. Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des Comptes a apprécié certains progrès accomplis sur la voie vertueuse de cette révolution comptable mais a souligné le chemin immense qui reste à parcourir. En cette époque optimiste où l'on nous annonce les décisions qui régleront le problème des retraites d'ici à quelques mois, il serait utile de connaître quel sera le traitement comptable dans les lois de finances des engagements de l'Etat en matière de retraite de ses agents. En effet, selon la Direction du Budget, citée par la Cour des Comptes, les seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires auxquelles auraient droit les agents en activité, s'ils prenaient leur retraite à la date de l'évaluation, seraient comprises entre 600 et 800 milliards d'euros, soit entre 43 et 57 % du PIB. La Cour des Comptes a constaté que la nouvelle loi organique ne fournit pas d'indications particulières quant à la manière de traiter les engagements de retraite mais a indiqué qu'il convenait d'étudier l'une ou l'autre des solutions possibles et d'appliquer l'une d'entre elles. Aussi, il lui demande de bien vouloir préciser si le gouvernement entend étudier cette question et proposer une prise en charge comptable dans nos lois de finances des engagements de retraite de l'Etat, dans l'esprit de la loi organique, c'est-à-dire selon les principes de droit commun.

Texte de la réponse

Le traitement des dépenses futures induites par les charges de retraites des fonctionnaires de l'Etat fait l'objet d'une approche pragmatique et évolutive depuis 2000 en raison des spécificités qui s'y attachent et qui sont reconnues par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 dans l'application des règles de droit commun. Il est précisé à cet égard que la loi organique confirme l'existence de deux systèmes comptables aux termes de l'article 27 selon lequel « l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations ». La première reste régie par un système d'encaissements-décaissements alors que la seconde repose sur le principe de la constatation des droits et obligations. La loi organique relative aux lois de finances a retenu deux dispositifs. Le premier est de nature budgétaire. Il consiste, aux termes de l'article 21, à ce que les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires soient retracées, de droit, sur un unique compte d'affectation spéciale. La lisibilité des opérations aujourd'hui dispersées en sera améliorée par le lien qu'elle instaure entre les opérations financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. L'identification des charges et des ressources du système des pensions en sera améliorée. Le second prévoit (article 54-7° de la loi

organique relative aux lois de finances) au sein du compte général de l'Etat de joindre au projet de loi de règlement, « le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat » parmi lesquels pourraient figurer les engagements de retraites des fonctionnaires. A ce jour, le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances comporte, en annexe, des développements sur les engagements de retraites. Ils mettent l'accent sur son champ (restreint aux fonctionnaires de l'Etat) et sur les différentes méthodes d'évaluation (droits acquis, système fermé ou ouvert) associées à des hypothèses sur l'évolution démographique et le taux d'actualisation. Ils en relativisent dès lors la portée, si ce n'est la qualification, en introduisant un degré d'incertitude sur le chiffrage qui serait retenu dans l'hypothèse de son imputation au bilan. Le traitement comptable des engagements de retraite de l'Etat ne peut être induit directement des normes comptables applicables aux entreprises. La notion d'engagement ne peut pas être transposée directement de celle applicable aux entreprises s'agissant du secteur public où le droit à pension correspond à un salaire différé du fonctionnaire qui a cessé ses fonctions mais reste soumis au statut en l'absence de disposition contractuelle avec l'Etat. L'application de différents taux d'actualisation sur le stock et les flux d'engagements dont les règles juridiques ne sont pas intangibles sur la période doit encore être précisée. La sensibilité des résultats aux différentes hypothèses conduit à présenter une fourchette sur le niveau des engagements afin d'éclairer les choix et à progresser dans l'établissement de son ordre de grandeur. Le choix de l'intégration des engagements de retraite dans le bilan ou hors bilan n'est pas non plus évident. La présentation en annexe du bilan (engagement hors bilan) correspond à une des options ouvertes par les normes comptables françaises (article 123-13 du code de commerce et article 531-2/9 du plan comptable général). La seconde option, préconisée par les normes comptables internationales de la comptabilité d'entreprises, consisterait à enregistrer au passif des provisions, s'agissant d'un système de prestations définies dans le cadre d'une obligation implicite pour l'Etat le versement des retraites. Il convient de remarquer que l'intégration au passif de la dette implicite représentative des pensions ne correspond pas aux conventions retenues pour déterminer le périmètre de la dette publique défini par le traité de Maastricht. La solution qui sera finalement retenue fera partie des règles comptables applicables à la comptabilité de l'Etat à partir de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1er août 2001. Conformément à la loi organique et à la loi de finances pour 2002, le comité des normes de comptabilité publique émettra préalablement un avis sur les règles comptables applicables à la comptabilité de l'Etat.

Données clés

Auteur : [M. Paul Giacobbi](#)

Circonscription : Haute-Corse (2^e circonscription) - Députés n'appartenant à aucun groupe

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 536

Rubrique : Finances publiques

Ministère interrogé : économie

Ministère attributaire : économie

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 15 juillet 2002, page 2628

Réponse publiée le : 28 octobre 2002, page 3874