

CAS Pensions : l'Insee et la convention budgétaire

Comment la méthode du solde compte les retraites des fonctionnaires comme des dépenses d'éducation, de défense et de justice

François Geerolf

octobre 2026

Section 1

Introduction

En une page

- Le taux de la contribution employeur au CAS Pensions est fixé chaque année par décret pour **équilibrer le compte** : **82,28 %** du traitement en 2026. C'est une **variable de bouclage**.
- La comptabilité nationale n'utilise pas ce taux, **mais elle en applique la logique** : par la « méthode du solde », l'Insee impute à l'État employeur tout ce que les pensions coûtent au-delà des cotisations des agents.
- La méthodologie de l'Insee en base 1995 jugeait elle-même ce résultat « **sans signification** » dans ce cas précis. Elle n'a **jamais été abrogée**.
- Cette convention gonfle d'environ **un point de PIB** la dépense publique d'éducation, de défense, de justice et de recherche.
- On nous explique qu'il faudra attendre **2030** pour corriger. Rien ne l'impose.

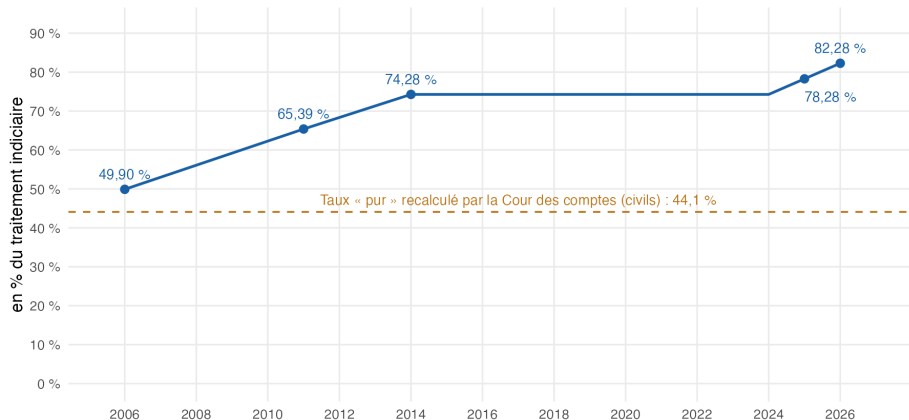
Section 2

Un taux d'équilibre, pas un coût du travail

Une variable de bouclage

- Le taux ne mesure pas ce que coûte la retraite d'un fonctionnaire. Il est fixé pour que le compte d'affectation spéciale reste **à l'équilibre**, comme l'exige la LOLF.
- Le régime des fonctionnaires de l'État compte **1,29 cotisant par retraité** en équivalent carrière complète, contre **2,05** tous régimes confondus (Aubert et al. 2025).
- Privatisations de La Poste et de France Télécom, décentralisation, recours croissant aux contractuels : chaque décision a **réduit le nombre de cotisants** sans toucher au stock de retraités.
- La compensation démographique entre régimes ne corrige presque rien. Le taux employeur a donc dû **monter mécaniquement**.

Le taux employeur, 2006-2026



Taux de la contribution employeur au CAS Pensions, pensions civiles ; taux inchangé de 2014 à 2024, interpolation linéaire entre 2006, 2011 et 2014. Sources : décrets annuels (dont n° 2025-61 et n° 2025-1341) ; Cour des comptes (2026).

Une subvention d'équilibre de 44 Md€

- Le rapport sur les pensions annexé au PLF le reconnaît lui-même (Direction du budget 2025, 2026) : sur **54,9 Md€** de contributions employeurs en 2025, **11 Md€** seulement correspondent à un taux de droit commun. Le reste, **près de 44 Md€**, est une subvention d'équilibre.
- La Cour des comptes, le 22 septembre 2026 (Cour des comptes 2026), chiffre le déséquilibre démographique à **22 Md€** et recalcule un taux « pur » de **44,1 %** pour les civils et **51,2 %** pour les militaires.
- Aucune de ces hausses n'a amélioré d'un euro la pension d'un fonctionnaire. **Aucune n'a été votée** par le Parlement (Monnier 2026).
- Le Sénat l'avait annoncé dès 2005 : « les taux de contribution sont appelés à augmenter en raison de l'inéluctable dégradation des rapports démographiques » (Sénat 2005).

Section 3

Ce que l'Insee écrivait en base 1995

La méthode du solde

- Le régime des fonctionnaires est traité comme un « **régime direct d'employeur** ». L'État verse à ses agents une cotisation dite imputée (**D122**), incluse dans leur rémunération, qu'ils lui reversent aussitôt (**D612**).
- Ce montant entre dans la **rémunération des salariés**, donc dans le coût de chaque politique publique.
- Il est calculé par la **méthode du solde** (Direction du budget 2026, 24) :

$\text{cotisations imputées} = \text{pensions versées} - \text{cotisations des fonctionnaires}$

- L'Insee ne recopie pas le taux du décret ; **il en reproduit la logique**. Quelle que soit la démographie du régime, tout ce que les cotisations des agents ne couvrent pas est imputé à l'État employeur.

Le § 6.342 de la méthodologie en base 1995

6.342 Méthode d'évaluation En principe, les cotisations sociales imputées (D612) sont évaluées sur la base de considérations actuarielles. En pratique, la valeur des cotisations imputées s'obtient comme solde des opérations relatives au régime interne de l'unité : prestations sociales versées moins contribution des salariés, plus solde des opérations de compensation entre régimes, quand elles existent.

Interprétation Cette méthode d'évaluation n'est justifiée que dans la mesure où le régime ainsi reconstitué n'aboutit pas à des "taux de cotisations apparents" économiquement non significatifs. En effet, on peut imaginer un employeur public gérant un régime dans lequel le déséquilibre serait de fait financé par une subvention globale. Dans ce cas, mesurer les cotisations par les prestations diminuées des transferts publics n'a pas raison d'être, car conduit à estimer un excédent d'exploitation sans signification.

Source : Insee, *Les opérations de répartition en base 95* (Insee, s. d.).

Ce que l'Insee prévoyait à la place

- **§ 6.342** : l'Insee décrit exactement la situation actuelle, un employeur public dont le régime est équilibré **par une subvention globale**. Conclusion : la méthode du solde n'a alors « pas raison d'être ».
- **§ 6.346** : quand le rapport entre actifs et retraités est « anormal », la part du financement qui couvre ce déséquilibre doit être enregistrée comme un **transfert de l'État (D73)**, et non comme une cotisation.
- **§ 6.40** : la méthode du solde « ne se justifie que dans certaines conditions de rapport démographique entre cotisants et prestataires ».
- Quand ce texte a été écrit, l'écart restait contenu. Les cotisations imputées représentaient environ **33 %** des rémunérations concernées entre 1978 et 1989, et **55 %** en 2023 (Paris 2025).

Jamais abrogé

- Le manuel de la base 95 est **le dernier** que l'Insee ait publié sur les opérations de répartition.
- Les notes de passage aux bases 2000, 2005, 2010, 2014 et 2020 (Insee 2009, 2014, 2018, 2024) **ne disent pas un mot** des cotisations imputées de l'État.
- Le § 6.342 n'a donc jamais été abrogé, ni discuté, ni remplacé. **Il a simplement cessé d'être appliqué.**
- Le SEC 2010 ne l'interdit pas : à défaut d'estimation actuarielle, il prévoit **un pourcentage raisonnable des salaires**. L'**Allemagne** applique d'ailleurs un taux conventionnel.

Section 4

« Pas avant 2030 » : un renvoi de balle

L'argument qu'on m'oppose

- ❶ Les comparaisons internationales et les agrégats de dépense publique relèvent de **la comptabilité nationale, pas du budget**.
- ❷ L'Insee y travaille avec Eurostat, **à l'horizon 2030**, c'est-à-dire au prochain changement de base.
- ❸ Une vraie harmonisation supposerait d'**aligner tous les pays européens**.
 - Côté gouvernement, une source de l'exécutif promet « un peu plus de transparence », tout en prévenant que la question du taux « ne devrait pas être définitivement tranchée » (Poullennec 2026).

« Ce n'est pas le budget » : un argument qui se retourne

- Le rapport annexé au PLF 2027 (Direction du budget 2026, 24) : la majoration du taux « n'a cependant pas d'impact direct sur les comparaisons internationales et les indicateurs de comptabilité nationale ».
- Vrai : baisser le taux du décret ne changerait rien aux comptes nationaux. Mais **précisément parce que la méthode du solde aboutit au même résultat.**
- Le même rapport ajoute qu'une autre méthode existe, celle du « **taux raisonnable** », et que « si, et seulement si » elle était adoptée, les agrégats seraient modifiés.
- Si la comptabilité nationale est indépendante du budget, **rien n'empêche l'Insee de l'adopter.** Bercy renvoie à l'Insee ; l'Insee attend une réforme du budget ou une décision européenne.

Attendre Eurostat ? Attendre les voisins ?

- Le passage à la **base 2014** était propre à la France : « le fruit d'une démarche coordonnée avec la Banque de France », alors que les bases 2005 et 2010 « avaient été coordonnées au niveau européen » (Insee 2018).
- L'Insee **révise chaque année, en mai**, les trois dernières années de comptes, et y intègre régulièrement des améliorations de méthode.
- **Aucune règle européenne** n'impose la méthode du solde. L'Allemagne impute un taux conventionnel.

Section 5

L'Insee change de méthode en cours de base

Quand il le juge utile

- **Données de caisse, janvier 2020** (Insee 2020) : elles remplacent la collecte des enquêteurs pour environ **10 % du panier** de l'IPC, au milieu de la base 2015, sans rétrapolation. Écart de 0,1 point certains mois sur l'inflation d'ensemble : **une rupture de série**, propagée aux comptes nationaux.
- **Ajustement de qualité** : en 2019, la documentation de l'IPC décrivait encore le recours aux méthodes hédoniques. Depuis, l'Insee a indiqué au comité des utilisateurs qu'il ne les utilisait plus. **Sans changement de base et sans annonce publique.**
- Sur le CAS Pensions, il n'y aurait **même pas de rupture** : il suffit de recalculer les cotisations imputées sur toute la période, comme l'IPP et le CAE l'ont déjà fait (Aubert et al. 2025 ; Paris 2025).

Section 6

Ce que fausse ce chiffre

La dépense publique, avant et après correction

Agrégat	Taux budgétaire	Après correction	Source
Dépense publique totale, 2023	57,0 % du PIB	56,0 % du PIB	Paris (2025)
Enseignement scolaire, 2023	81,3 Md€	70,7 Md€	Aubert et al. (2025)
Dépense publique d'éducation, 2021	5,4 % du PIB	5,0 % (OCDE : 4,9 %)	Aubert et al. (2025)
Dépense par élève du primaire, 2021	10 554 \$ PPA	9 649 \$ (OCDE : 11 902 \$)	Aubert et al. (2025)
Défense, 2023	1,8 % du PIB	1,6 % du PIB	Paris (2025)

- Philippe Askenazy avait levé le lièvre dans *Le Monde* en avril 2024, à propos de l'éducation (Askenazy 2024).

Des conséquences bien réelles

- **Le débat public.** La DEPP : la hausse de la dépense d'éducation de l'État en 2025 est « principalement portée par une plus forte contribution au compte d'affectation spéciale pensions » (DEPP 2026). Un élève n'en a pas vu la couleur.
- **Le gouvernement lui-même.** L'éditorial du rapport annexé au PLF 2027 (Direction du budget 2026) plaide que les retraites évincent les services publics, à partir de données de comptabilité nationale. Corrigées, elles montreraient un écart total plus faible, dont les retraites expliqueraient **une part plus grande**, et un recul de la dépense d'éducation **plus marqué**.
- **Les opérateurs.** Les quatre points de 2025 coûtent environ **200 M€** par an aux universités, compensés à hauteur de 80 M€. AEFE : **66 M€** de reste à charge par an, dont la moitié répercutée sur les familles.
- **Les recrutements.** Un titulaire coûte facialement bien plus cher qu'un contractuel à salaire égal : le taux fictif pousse à recruter des contractuels, ce qui **dégrade encore la démographie** du régime.

Section 7

Conclusion

Appliquer sa propre règle, maintenant

Ni loi, ni décret, ni décision européenne. Trois gestes :

- ① Enregistrer en cotisations imputées (**D122**) un taux **économiquement significatif** : actuariel, ou à défaut contributif, du type de celui de la Cour des comptes (44,1 % pour les civils).
- ② Enregistrer le reste du financement de l'État en **transfert entre administrations (D73)**, comme le prévoyait le § 6.346 de la base 95.
- ③ Publier les **séries rétrapolées dès mai 2027**, avec une note expliquant pourquoi le § 6.342 a cessé d'être appliqué.

Ce qui changerait, et ce qui ne changerait pas

- Le **solde public** n'en serait pas modifié d'un euro. **La dette** non plus.
- Seule changerait **la répartition de la dépense** : moins pour l'école, la défense ou la justice, plus pour les retraites.
- C'est précisément pour cela que la question est politique. Raison de plus pour que **la statistique publique ne la tranche pas par défaut**, en reproduisant un bouclage budgétaire qu'elle jugeait elle-même « sans signification » il y a plus de vingt ans.

Bibliographie I

- Askenazy, Philippe. 2024. « Le déficit de la France est inquiétant car il est instrumentalisé pour justifier des politiques publiques de coupes budgétaires ». *Le Monde*, avril.
https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/04/17/le-deficit-de-la-france-est-inquietant-car-il-est-instrumentalise-pour-justifier-des-politiques-publiques-de-coupes-budgetaires_6228337_3232.html.
- Aubert, Patrick, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, et Todor Tochev. 2025. « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? » In *Perspectives budgétaires*. Institut des politiques publiques.
- Cour des comptes. 2026. « Les retraites des fonctionnaires de l'État ». Cour des comptes.
- DEPP. 2026. « En 2025, 199,2 milliards d'euros consacrés à l'éducation, soit 6,7 % du PIB ». Note d'information 26.42. DEPP.
- Direction du budget. 2025. « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Annexe au projet de loi de finances pour 2026. Ministère de l'Action et des Comptes publics.

Bibliographie II

- Direction du budget. 2026. « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique ». Annexe au projet de loi de finances pour 2027. Ministère de l'Action et des Comptes publics.
- Insee. 2009. « Le passage des comptes nationaux à la base 2005 ». Insee. https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/fichier/cmptes_natio_passage_base2005.pdf.
- Insee. 2014. « Les comptes nationaux passent en base 2010 ». Insee. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2832834/comptes-nationaux-base-2010.pdf>.
- Insee. 2018. « Les comptes nationaux passent en base 2014 ». Insee. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/fichier/comptes-nationaux-base-2014.pdf>.
- Insee. 2020. « L'utilisation des données de caisse dans l'indice des prix à la consommation ». Insee. https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4318285/IPC_Donnees_de_caisses.pdf.
- Insee. 2024. « Les comptes nationaux passent en base 2020 ». Note de communication. Insee. https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/fichier/Base2020_note_communication.pdf.

Bibliographie III

- Insee. s. d. « Les opérations de répartition en base 95 ». Système français de comptabilité nationale. Insee. https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/fichier/les_operations_de_repartition_en_base_95.pdf.
- Monnier, Nicolas. 2026. « CAS Pensions : huit points par décret, 45 amendements, aucun vote sur le taux ». NosParlementaires. 22 septembre 2026.
- Paris, Hélène. 2025. « Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué ». Focus du CAE 121. Conseil d'analyse économique. https://cae-eco.fr/static/pdf/Focus_121_pension_250919.pdf.
- Poullennec, Solenn. 2026. « La Cour des comptes veut faire davantage la lumière sur les retraites des fonctionnaires de l'État ». *Les Échos*, septembre.
- Sénat. 2005. « Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2006 ». Rapport 99 (2005-2006). Sénat, commission des finances.