

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

13 octobre 2026

Pour payer les pensions de ses anciens fonctionnaires, l’État relève chaque année par décret la contribution de ses ministères au CAS Pensions : 82,28 % du traitement en 2026. 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, comme s’il s’agissait d’un salaire versé aux fonctionnaires en activité. Le résultat n’a aucun sens économique. Ce n’est pas moi qui le dis : c’est la méthodologie de l’Insee elle-même. Elle a été écrite pour la base 1995 et 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. Et l’on nous explique qu’il faudra attendre 2030 pour corriger.

[[Article HTML](#)]

1 Un taux d’équilibre, pas un coût du travail

Le taux de la contribution employeur au CAS Pensions ne mesure pas ce que coûte la retraite d’un fonctionnaire. Il est fixé chaque année par décret pour que le compte d’affectation spéciale reste à l’équilibre, comme l’exige la LOLF. C’est une variable de bouclage.

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 (Table 1).

TABEAU 1. Taux de la contribution employeur au CAS Pensions, pensions civiles.

Année	Taux employeur, pensions civiles
2006	49,90 %
2011	65,39 %
2014	74,28 %

Année	Taux employeur, pensions civiles
2025	78,28 % (décret n° 2025-61)
2026	82,28 % (décret n° 2025-1341)

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 d’ailleurs annoncé dès 2005 : « les taux de contribution sont appelés à augmenter en raison de l’inéluctable dégradation des rapports démographiques » (Sénat 2005).

Le rapport sur les pensions annexé au PLF 2026 le reconnaît lui-même, et celui du PLF 2027 le confirme (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, dans son rapport du 22 septembre 2026 (Cour des comptes 2026), chiffre le déséquilibre démographique à 22 Md€ et recalcule un taux employeur « pur » de 44,1 % pour les civils et 51,2 % pour les militaires.

2 Ce que l’Insee écrivait en base 1995

La comptabilité nationale n’applique pas le taux du décret. Le rapport annexé au PLF 2027 le souligne (Direction du budget 2026, 24) : les agrégats se fondent sur des cotisations imputées calculées par la « méthode du solde », c’est-à-dire la différence entre les pensions versées et les cotisations des fonctionnaires. L’Insee ne recopie donc pas le taux ; 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. Or l’Insee avait écrit noir sur blanc ce qu’il fallait penser de cette méthode.

Dans ses règles, 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.

Comment l’évaluer ? Le manuel *Les opérations de répartition en base 95* (Insee, s. d.) répond au § 6.342 :

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 [...]. 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.

Tout y est. L’Insee décrit exactement la situation actuelle : un employeur public dont le régime est équilibré par une subvention globale. Il en tire la conclusion qui s’impose : la méthode du solde n’est plus valable. Le § 6.346 précise même la marche à suivre. 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. Le § 6.40 ajoute que 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. Il ne l'est plus. Selon le CAE (Paris 2025), les cotisations imputées représentaient environ 33 % des rémunérations concernées entre 1978 et 1989, et 55 % en 2023. Le taux budgétaire, lui, est passé de 49,9 % à 82,28 %. C'est précisément le cas que l'Insee jugeait « sans signification ».

J'ai vérifié ce que sont devenues ces lignes. 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. Et le SEC 2010 ne l'interdit pas : il prévoit, à défaut d'estimation actuarielle, un pourcentage raisonnable des salaires. L'Allemagne applique d'ailleurs un taux conventionnel.

3 « Pas avant 2030 » : un renvoi de balle

Côté gouvernement, on ne conteste plus le diagnostic. On explique qu'il est urgent d'attendre. La Cour des comptes avait d'abord balayé la question en 2025 : les conventions comptables seraient « sans incidence sur la charge qui, au final, pèse sur les finances publiques ». Elle y est revenue en septembre 2026, à la demande de la commission des finances. Une source de l'exécutif promet désormais « un peu plus de transparence », tout en prévenant que la question du taux « ne devrait pas être définitivement tranchée » (Poullennec 2026).

L'argument qu'on m'oppose tient en trois temps. Un : les comparaisons internationales et les agrégats de dépense publique relèvent de la comptabilité nationale, pas du budget. Deux : l'Insee y travaille avec Eurostat, à l'horizon 2030, c'est-à-dire au prochain changement de base. Trois : une vraie harmonisation supposerait d'aligner tous les pays européens.

Le premier point est formellement exact, et il se retourne contre ceux qui le font. Le rapport annexé au PLF 2027 l'écrit en toutes lettres (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 », qui reposent sur la méthode du solde. C'est vrai au sens où baisser le taux du décret ne changerait rien aux comptes nationaux. Mais c'est précisément parce que la méthode du solde aboutit au même résultat : la subvention d'équilibre y est comptée comme une rémunération des fonctionnaires en activité. Le même rapport ajoute qu'une autre méthode existe, celle du « taux raisonnable », et que « si, et seulement si » elle était adoptée, les agrégats de comptabilité nationale seraient modifiés. Si la comptabilité nationale est indépendante du budget, rien n'empêche donc l'Insee de l'adopter. Bercy renvoie à l'Insee ; l'Insee attend une réforme du budget ou une décision européenne. Chacun se défause sur l'autre, et le chiffre faux continue d'être publié.

Le deuxième point ne résiste pas aux faits. Le passage à la base 2014 était propre à la France. L'Insee l'écrit lui-même : il est « 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 sait changer de méthode sans attendre Eurostat. Il révisé d'ailleurs chaque année, en mai, les trois dernières années de comptes, et y intègre régulièrement des améliorations de méthode.

Le troisième point est un prétexte. Il n'existe aucune règle européenne qui impose la méthode du solde. L'Allemagne impute un taux conventionnel. La France n'a pas besoin d'attendre ses voisins pour cesser de publier un chiffre que sa propre méthodologie qualifie de non significatif.

4 L'Insee change de méthode en cours de base quand il le veut

L'idée qu'une méthode ne peut changer qu'à l'occasion d'un changement de base est démentie par l'Insee lui-même, sur ses statistiques les plus sensibles.

En janvier 2020, l'Insee a introduit les données de caisse de la grande distribution dans l'indice des prix à la consommation (Insee 2020). Elles ont remplacé la collecte des enquêteurs pour les produits alimentaires industriels, l'entretien, l'hygiène et la beauté, soit environ 10 % du panier. Le changement s'est fait au milieu de la base 2015 de l'IPC, sans rétrapolation des séries passées. L'Insee avait calculé les deux indices en parallèle en 2019 : l'écart atteignait 0,1 point certains mois sur l'inflation d'ensemble, davantage sur l'alimentation et les produits d'entretien. C'est, de fait, une rupture de série. Et elle s'est propagée aux comptes nationaux, qui déflatent la consommation par ces indices.

Même chose pour l'ajustement de qualité. En 2019, la documentation méthodologique de l'IPC décrivait encore le recours aux méthodes hédoniques. Depuis, l'Insee a indiqué au comité des utilisateurs de l'IPC qu'il ne les utilisait plus. Elles ont donc été abandonnées entre-temps, sans changement de base et sans annonce publique. Ce choix modifie la mesure des prix, et donc des volumes, d'une année sur l'autre.

Je ne conteste pas ici le bien-fondé de ces choix. Je constate que l'Insee sait changer une méthode en cours de base quand il le juge utile, y compris au prix d'une rupture de série. 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).

5 Ce que fausse ce chiffre

Une convention comptable n'est jamais neutre. Celle-ci déplace des dizaines de milliards d'euros de la colonne « retraites » vers la colonne « services publics ». Philippe Askenazy avait levé le lièvre dans *Le Monde* en avril 2024, à propos de l'éducation (Askenazy 2024). Les chiffrages se sont accumulés depuis (Table 2).

TABLEAU 2. Dépense publique avec le taux budgétaire et après correction de la convention.

Agrégat	Avec le taux budgétaire	Après correction	Source
Dépense publique totale, 2023	57,0 % du PIB	56,0 % du PIB	Paris (2025)
Budget de l'enseignement scolaire, 2023	81,3 Md€	70,7 Md€	Aubert et al. (2025)
Dépense publique d'éducation, 2021	5,4 % du PIB	5,0 % du PIB (OCDE : 4,9 %)	Aubert et al. (2025)

Agrégat	Avec le taux budgétaire	Après correction	Source
Dépense par élève du primaire, 2021	10 554 \$ PPA	9 649 \$ PPA (OCDE : 11 902 \$)	Aubert et al. (2025)
Défense, 2023	1,8 % du PIB	1,6 % du PIB	Paris (2025)

La France paraît dépenser plus que ses voisins pour ses écoles, son armée et sa police. Une partie de cet écart n'est que la démographie d'un régime de retraite. Les conséquences dépassent la statistique. La DEPP écrit que 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, dont le taux a été relevé » (DEPP 2026). Un élève n'en a pas vu la couleur. Mais le chiffre sert ensuite à plaider que l'école coûte cher et rapporte peu.

Le gouvernement est lui-même victime de cette convention. L'éditorial du rapport annexé au PLF 2027 (Direction du budget 2026) plaide que les retraites évincent les services publics. Il s'appuie sur des données de l'OCDE : les dépenses de vieillesse expliqueraient 2,7 des 8 points de PIB d'écart de dépense publique avec l'Union européenne, et la dépense d'enseignement aurait reculé d'environ 0,5 point de PIB entre 2000 et 2023. Ces données sont issues de la comptabilité nationale, donc de la méthode du solde. 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.

Pour les opérateurs, l'écriture devient une dépense bien réelle. Les quatre points de 2025 coûtent environ 200 M€ par an aux universités, compensés à hauteur de 80 M€. Les organismes de recherche paient 80 M€ pour les quatre points de 2026. L'AEFE supporte un reste à charge de 66 M€ par an, dont la moitié est répercutée sur les frais de scolarité des familles. Enfin, un titulaire coûte facialement bien plus cher qu'un contractuel à salaire égal. Le taux fictif pousse les employeurs publics à recruter des contractuels, ce qui dégrade encore la démographie du régime et relance la hausse du taux.

6 Appliquer sa propre règle, maintenant

L'Insee n'a pas besoin d'une loi, d'un décret ni d'une décision européenne. Il lui suffit d'appliquer sa propre méthodologie. Trois gestes suffiraient :

1. Enregistrer en cotisations imputées (D122) un taux économiquement significatif : un taux actuariel, ou à défaut un taux 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 la prochaine campagne de comptes annuels, en mai 2027, avec une note expliquant pourquoi le § 6.342 a cessé d'être appliqué.

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, par la méthode du solde, un bouclage budgétaire qu'elle jugeait elle-même « sans signification » il y a plus de vingt ans.

Bibliographie

- 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, Mailys 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.
- 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.
- 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.