

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Présentation, par M. Damien MAUDET et Mme Sophie PANTEL, rapporteurs spéciaux de la mission *Sécurités : Sécurité civile*, du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la valeur du sauvé..... 2
- Présentation, par M. Aurélien LE COQ, rapporteur spécial de la mission *Régimes sociaux et de retraite* et du compte d'affectation spéciale *Pensions*, du rapport d'évaluation relatif au mécanisme du compte d'affectation spéciale *Pensions* et à ses conséquences sur le budget des opérateurs de l'État de l'enseignement supérieur et de la recherche 15
- Présence en réunion..... 23

Mercredi
15 juillet 2026
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 127

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de
M. Eric Coquerel,
Président



La commission examine le rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la valeur du sauvé de M. Damien Maudet et Mme Sophie Pantel, rapporteurs spéciaux de la mission Sécurités : sécurité civile.

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle la présentation par M. Damien Maudet et Mme Sophie Pantel, rapporteurs spéciaux de la mission *Sécurités : sécurité civile*, du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la valeur du sauvé. Chacun comprendra l'importance de cette audition, compte tenu de l'actualité.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. Avant de présenter les conclusions de notre rapport, je souhaite saluer l'engagement remarquable de l'ensemble des forces de sécurité civile actuellement mobilisées face aux incendies qui frappent le territoire national, dont l'ampleur pourrait dépasser celle de l'été 2022. Je tiens également à adresser nos sincères condoléances à la famille du sergent Baptiste Gerfaud-Valentin, jeune sapeur-pompier militaire savoyard de vingt-deux ans décédé la semaine dernière. Son décès explique l'absence aujourd'hui de Jean-Paul Bosland, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

Avec Damien Maudet, nous avons choisi de consacrer notre rapport d'évaluation à la notion de « valeur du sauvé ». Cette notion désigne une méthode permettant d'estimer les dommages évités grâce à l'intervention des sapeurs-pompiers. Elle repose sur l'écart entre la valeur des biens, personnes ou activités menacés par un incendie, un accident ou une catastrophe naturelle, et les dommages effectivement constatés. Une valeur monétaire est ensuite attribuée, afin d'évaluer les dépenses évitées grâce à l'action des secours.

D'abord développée dans le monde académique, cette méthode a progressivement été utilisée par plusieurs services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), afin de mieux faire connaître leur action et de rappeler qu'ils ne représentent pas uniquement un coût, mais constituent un service public créateur de valeur pour la société. Toutefois, les méthodes employées variaient fortement d'un département à l'autre. Pour remédier à cette situation, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur a publié fin 2025 un guide national élaboré avec onze SDIS afin de disposer d'un référentiel commun.

Notre travail a consisté à dresser un premier bilan de la valeur du sauvé et à examiner comment elle pourrait nourrir la réflexion sur le financement des SDIS, dans un contexte marqué par l'augmentation des risques sur l'ensemble du territoire, les contraintes financières des départements et les attentes suscitées par le Beauvau de la sécurité civile.

La valeur du sauvé couvre des réalités extrêmement diverses : vies humaines préservées, habitations épargnées, espaces cultivés protégés, emplois maintenus, émissions de CO₂ évitées ou encore activités économiques sauvegardées. Nous avons naturellement identifié certaines limites, notamment la difficulté d'attribuer un montant à une vie humaine ou le fait que cette approche ne prend pas pleinement en compte les effets de la prévention. Néanmoins, nous estimons que cette méthode demeure particulièrement utile. Elle permet d'améliorer les stratégies de gestion des risques, d'agir sur l'attractivité du métier de sapeur-pompier, d'orienter les investissements, de mieux valoriser l'action des sapeurs-pompiers et d'instaurer un langage commun à l'échelle nationale. À ce titre, nous saluons la publication du mémento de la DGSCGC, qui permet de disposer d'un langage partagé pour mieux intégrer cette démarche dans l'organisation des SDIS.

Nous considérons enfin qu'il serait souhaitable que l'ensemble des SDIS s'approprient cette méthode afin d'enrichir les données disponibles et de renforcer la connaissance nationale de l'action de la sécurité civile.

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. Le second axe de notre rapport concerne la contribution de la valeur du sauvé au débat sur la réforme du financement des SDIS. Avant d'aborder ce sujet, je tiens d'abord à adresser mes plus sincères condoléances à la famille du sergent Gerfaud-Valentin, décédé en opération. J'exprime également mon soutien à l'ensemble des sapeurs-pompiers actuellement engagés contre les incendies, notamment à Fontainebleau et à Magnac-Laval.

Je ne cache pas, par ailleurs, mon inquiétude face à la poursuite des restrictions budgétaires qui affectent la sécurité civile. Ce service public représente environ 7 milliards d'euros de dépenses annuelles et demeure l'un des moins coûteux de notre pays. À titre de comparaison, les investissements consacrés aux sapeurs-pompiers s'élèvent à environ 100 euros par habitant et par an, soit un montant deux à trois fois plus faible que les sommes consacrées aux déchets.

Cette situation se traduit par un déficit de moyens évident : nous disposons de moins d'avions bombardiers d'eau qu'en 1983, de moins de camions-citernes feux de forêt qu'au début des années 2000 et nous faisons face à une insuffisance de volontaires, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France estimant qu'il en faudrait 50 000 supplémentaires.

Pourtant, le gouvernement continue de réaliser des économies. Malgré les feux de l'Aude l'an passé, il a ainsi décidé de dépenser moins pour 2026 qu'il ne l'avait fait en 2025. Il a également déçu les volontaires, en ne donnant qu'un seul trimestre de retraite de bonification contre les trois qu'ils avaient espérés.

Dans le même temps, l'activité opérationnelle continue de progresser sous l'effet du changement climatique, du vieillissement de la population et de la crise de l'hôpital public. En 2024, les sapeurs-pompiers ont réalisé près de cinq millions d'interventions, soit une toutes les 6,6 secondes, en hausse de 30 % en vingt ans. Les dépenses des services de secours ont donc fortement augmenté. Leur financement repose à hauteur de 90 % sur les départements et les communes, qui sont pourtant déjà complètement démunis.

Le ministère de l'intérieur le reconnaît lui-même : dans les conclusions du Beauvau de la sécurité civile, il parle d'un modèle « à bout de souffle ». Pour inverser la tendance, nous pensons qu'il est essentiel de montrer ce que sauvent les sapeurs-pompiers. En dépit de ses limites, la notion de valeur du sauvé doit être utilement mobilisée dans le débat budgétaire.

En matière de financement, nous mentionnons plusieurs pistes de réflexion. Nous proposons ainsi une meilleure contribution du secteur assurantiel au financement, puisque les dommages évités grâce à l'action des sapeurs-pompiers sont autant de sinistres que les assureurs n'auront pas à indemniser. Le recours à la valeur du sauvé permettrait d'objectiver les retombées économiques de l'action des SDIS pour la société et la valeur économique ainsi captée par les assurances. Nous suggérons ainsi de faire évoluer la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA), versée aux départements au titre du financement des SDIS depuis 2005.

Plusieurs autres pistes peuvent être explorées, comme la suppression de certaines exonérations dont bénéficie le secteur maritime et aérien, ou encore la refonte de la clé de

répartition du produit de la TSCA entre les départements. Nous souhaitons également engager avec les compagnies d'assurance un dialogue régulier sur les modalités de leur contribution au financement des SDIS.

Enfin, nous rappelons que la réforme du mode de financement de la sécurité civile est une question d'ensemble qui doit combiner plusieurs leviers : une TSCA modernisée et mieux affectée ; l'aménagement de la taxe de séjour afin de prendre en considération la hausse des interventions des SDIS lors des périodes de fortes affluences touristiques ; la mise en place d'une réelle péréquation nationale entre les départements ; un soutien plus important de l'État pour les missions qui relèvent d'enjeux nationaux ; ainsi qu'une meilleure indemnisation des carences ambulancières.

Ces différents points auraient dû être tranchés à l'occasion de la présentation par le gouvernement d'un grand projet de loi de modernisation de la sécurité civile à l'issue des travaux du Beauvau. Mais le texte a vraisemblablement été abandonné. Or, sans cette loi, notre modèle français de sécurité civile est mis en péril, dans un contexte opérationnel et budgétaire particulièrement dégradé.

M. le président Éric Coquerel. Avant de vous poser mes questions, je souhaite faire part d'un propos liminaire, compte tenu de la situation actuelle, qui rejoint pleinement les constats formulés. Je ne reprends pas l'expression selon laquelle « la maison brûle », mais force est de constater que la France brûle davantage chaque année. Les données du système européen d'information sur les feux de forêt (EFFIS) montrent qu'entre la période 2006-2016 et la décennie actuelle, la surface brûlée a été multipliée par sept et que le nombre de feux est multiplié par douze, en France. Ces chiffres traduisent un véritable changement d'échelle qu'il serait irresponsable de contester.

Pourtant, j'entends encore le ministère de l'intérieur dire que la saison des feux serait « en avance ». Je ne partage pas cette analyse. Elle est, au contraire, en cohérence avec l'aggravation continue des effets du dérèglement climatique. Dans ces conditions, le budget de la sécurité civile ne peut faire l'objet de nouvelles réductions. Il doit être significativement renforcé et atteindre plusieurs milliards d'euros. Je rappelle qu'il s'élève aujourd'hui à seulement 870 millions d'euros. Demain, nous aurons l'occasion d'interroger le ministre des comptes publics sur ce sujet à l'occasion de son audition relative au « tiré à part »

Par ailleurs, chacun constate que l'année 2026 s'annonce comme une année particulièrement préoccupante. Nous en sommes déjà à la troisième vague caniculaire de l'été. Les températures observées atteignent des niveaux exceptionnels. Selon certaines comparaisons, il fait aussi chaud à Lille qu'à Niamey ou encore à Nantes qu'à Doha. Les indicateurs relatifs aux incendies sont tout aussi alarmants. Au 10 juillet, 286 feux sont déjà recensés, laissant présager un dépassement du record de 304 feux en 2019. Les surfaces brûlées suivent la même trajectoire préoccupante (39 209 hectares au 10 juillet) et pourraient se rapprocher des niveaux exceptionnels constatés en 2022 (66 337 hectares).

J'entends également certains responsables rappeler que neuf feux sur dix sont dus à l'activité humaine. Ce constat n'est pas nouveau. En revanche, la vitesse de propagation, l'intensité et l'ampleur des incendies sont liées à l'inaction climatique. À cela s'ajoutent des décisions contestables, notamment l'annulation de la commande de deux Canadair par le gouvernement Attal en 2024 et la réduction de 30 millions d'euros du budget de la sécurité civile, alors même que les besoins augmentent fortement, qui témoigne de l'insuffisance des moyens octroyés.

Je rappelle enfin que les crédits consacrés à la sécurité civile s'élèvent à 870 millions d'euros, quand ceux consacrés à la police des étrangers s'élèvent à 1,3 milliard d'euros. Chacun appréciera les priorités retenues.

Je souhaite donc vous soumettre quatre questions. Premièrement, vous précisez qu'en dehors des pactes capacitaires, il n'existe pas de mécanisme permettant de compenser les écarts de richesse et de sinistralité entre les départements. Quelles pistes envisagez-vous pour instaurer une véritable péréquation nationale permettant de compenser les écarts de richesse et de sinistralité entre départements ? Cela permettrait d'améliorer l'égalité entre les territoires et les populations quant à leur accès effectif aux moyens de la sécurité civile.

Ensuite, dans votre rapport, vous recommandez un soutien plus important de l'État pour les missions qui relèvent d'enjeux nationaux. Pouvez-vous préciser ce point ?

Troisièmement, au regard de l'évolution du risque incendie et des données de l'EFFIS que j'ai précédemment citées, dans quelle proportion estimez-vous nécessaire d'augmenter les moyens des SDIS ?

Enfin, à l'instar des moyens supplémentaires mis en œuvre en 2023 à la suite du rapport de notre ancien collègue Florian Chauche, quels renforts budgétaires paraissent indispensables d'ici la fin de l'année, notamment pour les départements autrefois peu exposés mais désormais confrontés à un risque croissant d'incendies ?

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. S'agissant tout d'abord du mécanisme permettant de mieux répartir les moyens entre les territoires, notre réflexion s'oriente actuellement vers un fonds de péréquation. Nous n'en sommes encore qu'à un stade préliminaire et les modalités précises restent à définir, mais cette piste constitue aujourd'hui la principale option envisagée.

Concernant ensuite le renforcement de la participation de l'État, il convient de rappeler que près de 90 % du financement des SDIS repose aujourd'hui sur les collectivités territoriales. L'une des réponses apportées par l'État est le pacte capacitaire proposé par le président Macron à la suite des incendies de Gironde. Ce dispositif permet un financement direct d'une partie des équipements nécessaires aux sapeurs-pompiers. Toutefois, à ce jour, ce mécanisme n'est toujours pas pérennisé, alors même que les besoins en équipements demeurent considérables en matière de lutte contre les feux de forêt.

Nous estimons également que certains équipements stratégiques pourraient être davantage financés par l'État. C'est notamment le cas des drones, dont l'utilité opérationnelle dans la détection et le suivi des incendies n'est plus à démontrer.

Enfin, la question de la flotte aérienne de sécurité civile demeure centrale. Elle relève directement de la responsabilité de l'État et nécessite un effort d'investissement majeur. Les besoins sont aujourd'hui réels et largement documentés. Les débats récents ont d'ailleurs remis en lumière la question des commandes de bombardiers d'eau annulées par l'ancien Premier ministre Gabriel Attal. Une réponse ambitieuse pourrait consister non seulement à renforcer les acquisitions d'appareils, mais également à soutenir le développement d'une filière industrielle européenne, voire française, dédiée à la production de ses propres bombardiers d'eau.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. Je souhaite apporter quelques éléments complémentaires. D'abord, il convient de rappeler que le financement de la sécurité civile

repose très largement sur les collectivités territoriales. Sur un montant global d'environ sept milliards d'euros, près de six milliards sont apportés par les conseils départementaux et les communes, tandis que la contribution de l'État représente environ un milliard d'euros. L'an dernier, nous avons d'ailleurs souligné dans notre rapport que certaines lignes budgétaires étaient orientées à la baisse. Cette situation s'expliquait en partie par l'achèvement des pactes capacitaires et par la diminution des besoins en crédits de paiement liés à certaines commandes déjà engagées, notamment celles concernant les Canadair. D'autres lignes budgétaires étaient également en recul.

Au-delà de ce constat, notre réflexion porte essentiellement sur les enjeux de souveraineté. Nous avons pris du retard pour plusieurs raisons : la nécessité de coordonner les décisions avec plusieurs États européens, les difficultés industrielles rencontrées par le constructeur canadien et l'interruption de certaines capacités de production. C'est pourquoi nous avons défendu la nécessité de commander plusieurs Canadair supplémentaires.

Aujourd'hui, quatre appareils sont effectivement commandés, dont deux à la suite d'une signature intervenue au printemps. Néanmoins, nous considérons qu'il faut aller plus loin et soutenir les trois projets français : Hynaero, l'ATR 72 de Keppeler et Positive Aviation. L'objectif n'est pas seulement de combler un retard, mais de transformer une contrainte en opportunité de réindustrialisation et de renforcement de notre souveraineté.

Il faut toutefois reconnaître que des efforts ont déjà été engagés. Outre les commandes de Canadair, le renouvellement de plusieurs appareils existants a été lancé et quarante hélicoptères Dragon ont été commandés auprès d'Airbus. Néanmoins, nous estimons que ces investissements, bien que significatifs, demeurent insuffisants au regard de l'évolution des risques. Historiquement, notre dispositif est conçu pour répondre principalement aux besoins du pourtour méditerranéen. Désormais, l'ensemble du territoire national est concerné par le risque incendie.

Nous soulignons également l'absence d'une vision budgétaire globale de la sécurité civile. Une programmation pluriannuelle, comparable à celle mise en place pour les armées, permettrait de sécuriser les investissements de long terme et de tenir compte des contraintes industrielles, dans le cadre d'enjeux de souveraineté.

Enfin, s'agissant de la TSCA et de la péréquation, plusieurs travaux ont déjà été conduits par Départements de France. La fiscalité est dynamique mais sa répartition demeure inégalitaire, puisqu'elle se fonde sur les immatriculations des véhicules terrestres à moteur. Il est impossible de comparer à ce titre la situation de la Lozère et ses 78 000 habitants avec celle d'un département de plusieurs millions d'habitants.

Nous estimons qu'elle devrait davantage prendre en compte les besoins réels des territoires, les risques auxquels ils sont exposés et les moyens nécessaires pour y répondre, plutôt que de reposer essentiellement sur des critères démographiques ou économiques parfois éloignés des réalités opérationnelles.

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. Comme l'a rappelé ma collègue Sophie Pantel, nous avons pris le temps d'exposer clairement notre position concernant les crédits destinés à la flotte aérienne de sécurité civile. Cette précision est d'autant plus nécessaire qu'un message publié cet après-midi par l'ancien Premier ministre Gabriel Attal affirme que nous aurions proposé une diminution des crédits consacrés aux Canadair afin de masquer

l'annulation des deux appareils qu'il avait lui-même décidée. Cette affirmation est totalement inexacte.

En effet, dans notre rapport consacré à la flotte aérienne de sécurité civile, notre position apparaît sans ambiguïté. Nous préconisons d'abord le renforcement immédiat de la flotte à travers l'acquisition de nouveaux Canadair auprès du seul constructeur actuellement en mesure de les fournir. Nous recommandons également, en parallèle, la réorientation d'une partie des investissements vers le développement d'une filière européenne de production d'aéronefs.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. Je souhaite rappeler que, derrière la question des équipements et des moyens matériels, c'est avant tout notre modèle de sécurité civile qui est en jeu. La décision récemment rendue par le Conseil d'État suscite des interrogations importantes. Même si elle ouvre certaines perspectives, elle renvoie plusieurs décisions à une appréciation individuelle selon les SDIS. Par ailleurs, cette décision remet partiellement en cause la notion de travailleur. Il devient donc indispensable de mettre en œuvre un véritable plan en faveur des sapeurs-pompiers volontaires, conformément aux attentes exprimées lors du Beauvau de la sécurité civile.

J'ajoute que nous ne pourrions relever durablement ces défis sans renforcer la résilience de la population. Chacun doit progressivement acquérir une véritable culture du risque. Cette sensibilisation doit débuter dès le plus jeune âge et être relayée par l'éducation nationale.

La séance est suspendue.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je vous remercie pour ce rapport particulièrement intéressant. Je dois d'ailleurs reconnaître que j'y ai découvert la notion de « valeur du sauvé », dont j'ignorais jusqu'à présent le degré de précision et l'usage comme indicateur d'évaluation.

Ma première question porte précisément sur cette notion. Sans méconnaître son intérêt pour apprécier les effets de l'action des services d'incendie et de secours, ne craignez-vous pas qu'elle puisse, à terme, conduire à une évolution de la logique d'intervention des sapeurs-pompiers, en faisant progressivement glisser leur action d'une obligation de moyens vers une forme d'obligation de résultat ?

Je sais que tel n'est absolument pas l'objectif de votre rapport, mais je m'interroge sur le risque qu'un indicateur technique, aussi pertinent soit-il, devienne un critère déterminant de financement des SDIS. Permettez-moi même d'exprimer une certaine inquiétude à l'idée que des services publics essentiels, comme les hôpitaux, puissent un jour être évalués ou financés selon une logique comparable fondée sur une mesure de la « valeur du sauvé ».

Ma seconde question concerne votre proposition de programmation pluriannuelle du financement. Vous soulignez à juste titre que les équipements stratégiques, notamment les moyens aériens, nécessitent des délais de commande et de livraison particulièrement longs, incompatibles avec une gestion strictement annuelle des crédits.

À cet égard, savez-vous si le futur projet de loi de modernisation de la sécurité civile, dont l'examen semble envisagé à l'automne selon certaines indications données par le gouvernement, prévoit d'intégrer un dispositif de programmation pluriannuelle ?

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. La question de l'obligation de moyens et de l'obligation de résultat a constitué un sujet récurrent au cours de toutes nos auditions. Le principal risque serait de voir la notion de valeur du sauvé conduire progressivement à une logique d'obligation de résultat. Nous avons également identifié un autre écueil : une faible valeur économique pourrait influencer certaines décisions opérationnelles, au risque de privilégier des biens plus coûteux. Cette notion doit donc rester un indicateur parmi d'autres, et non un critère unique de décision.

Concernant le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, les échanges avec la direction générale et le ministre laissent envisager un dépôt au Sénat à l'automne, puis éventuellement à l'Assemblée nationale en février 2027. Toutefois, nous ne connaissons pas encore son contenu précis et ne pouvons donc pas confirmer l'existence d'une programmation pluriannuelle.

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. En guise de complément, et sous réserve de vérifications complémentaires, il semble que le ministre ait confirmé devant le Sénat le dépôt d'un projet de loi à l'automne. Pourtant, lors de son audition devant la commission des finances quelques semaines auparavant, le ministre de l'intérieur indiquait qu'aucun texte n'était alors prévu à cette échéance. Les échanges avec les représentants des sapeurs-pompiers révèlent également qu'un projet leur aurait été annoncé. Cette divergence laisse apparaître un manque de lisibilité sur le calendrier gouvernemental.

À ce stade, les seules orientations clairement évoquées concernent le financement de la sécurité civile dans le cadre du projet de loi de finances, notamment sur la TSCA. Pour le reste, les perspectives demeurent imprécises. En outre, l'échéance d'un texte présenté dès l'automne apparaît particulièrement ambitieuse.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. J'avais posé une question au gouvernement et avais reçu une réponse allant dans le même sens, c'est-à-dire une échéance automnale.

M. le président Éric Coquerel. La parole est aux orateurs de groupe.

Mme Sophie-Laurence Roy (RN). Votre rapport est extrêmement intéressant. Comme il le rappelle clairement, nos sapeurs-pompiers interviennent toutes les 6,6 secondes et près de 80 % de nos sapeurs-pompiers sont des volontaires. C'est même souvent le dernier public de proximité dans nos campagnes, comme chez moi, dans l'Yonne. Qu'ils soient salués ici, surtout en ce moment.

Je suis d'accord pour constater avec vous un financement à bout de souffle, dont la charge repose à près de 90 % sur les collectivités et notamment les départements, qui sont la variable d'ajustement de ce financement, alors que beaucoup sont déjà exsangues.

Ce transfert d'une charge nationale vers nos territoires ne me paraît plus tenable. Mais soyons précis, la surchauffe ne vient pas d'abord du feu, elle vient du secours à la personne. Désormais, dans 87 % des interventions, nos casernes compensent l'effondrement de l'accès aux soins, marqué par des déserts médicaux, des urgences saturées ou des carences ambulancières mal indemnisées. La sécurité civile n'a pas à réparer les défaillances des Agences régionales de santé (ARS), et sans traitement de cette cause, aucune réforme du financement ne suffira.

Quant à la valeur du sauvé, elle doit rester seulement un outil d'éclairage. En faire un critère de financement reviendrait à privilégier les zones à fort enjeu économique au détriment des campagnes, où le patrimoine vaut moins cher, mais où la vie humaine devrait valoir tout autant.

Au Rassemblement national, nous refusons cette grille comptable qui classerait les Français selon la valeur de leurs biens. Sur le plan fiscal, modernisons la clé de répartition de la TSCA, toujours basée sur 2003, mais cessons surtout d'en détourner une part vers la branche vieillesse plutôt que vers nos pompiers. Nous refusons toute hausse globale de la TSCA, qui serait payée *in fine* par chaque assuré, au détriment du pouvoir d'achat des Français.

Enfin, le gouvernement doit cesser de repousser la loi de modernisation de la sécurité civile, promise puis abandonnée à maintes reprises. Monsieur le rapporteur, vous venez de rappeler les aléas de cette loi de modernisation. Nos pompiers ne demandent pas que l'on chiffre ce qu'ils sauvent, ils demandent les moyens de continuer à le faire.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. Je souhaite rappeler que si 90 % du financement des SDIS provient des collectivités territoriales, cela ne représente pas 90 % du financement total de la sécurité civile, puisque les crédits d'investissement, de recherche et certaines actions de l'État relèvent d'autres enveloppes budgétaires. S'agissant du secours d'urgence aux personnes, les déserts médicaux exercent une pression croissante sur les sapeurs-pompiers. Chère collègue, il ne vous appartient qu'à soutenir notre projet de loi sur la régulation des médecins, qui permettrait de répondre sur un certain nombre de territoires, mais aussi de soulager nos sapeurs-pompiers.

Nous attendons également la poursuite des travaux sur la convention tripartite associant les acteurs du secours et l'État. Par ailleurs, nous œuvrons depuis plusieurs années dans un groupe de travail sur la réforme de la TSCA, afin d'améliorer le financement des SDIS. Les départements supportent aujourd'hui l'essentiel de l'effort financier alors qu'ils sont déjà confrontés à de fortes contraintes budgétaires. Nous proposons donc de revoir le périmètre ou le taux de cette taxe, mais aussi sa répartition, afin qu'elle corresponde davantage aux risques réels encourus par les territoires.

La question de la taxe de séjour mérite également d'être examinée. Dans les territoires touristiques, l'afflux saisonnier de population génère des besoins supplémentaires en moyens humains et matériels. Enfin, quant à l'utilisation de la notion de valeur du sauvé, il convient de rappeler qu'elle résulte d'une initiative des sapeurs-pompiers eux-mêmes, qu'elle conserve un intérêt certain, tout en nécessitant encore des travaux d'amélioration.

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Madame et monsieur les rapporteurs, je tiens tout d'abord à saluer ce rapport, qui souligne l'importance du travail des SDIS. Selon l'ensemble des discours, tout le monde soutient les pompiers, tout le monde admire leur travail, tout le monde les remercie pour leur intervention.

Pourtant, ce consensus disparaît lorsqu'on parle de financement. Les dépenses du SDIS ont augmenté de 30 % en quinze ans, les sapeurs-pompiers étant en première ligne du dérèglement climatique qui intensifie les interventions. Cette année, plus de 32 000 hectares ont brûlé en France, soit plus que sur l'ensemble de l'année 2025, alors que nous sommes seulement le 15 juillet.

Pourtant, les moyens humains et financiers se font attendre, notamment pour la flotte aérienne. Est-elle suffisamment dotée pour faire face aux crises qui se multiplient ? Cette question se pose car le président Macron avait promis seize nouveaux Canadair disponibles dès 2027, mais pour des motifs d'économie, seulement quatre commandes ont été maintenues, dont deux qui n'arriveront qu'en 2033.

Le gouvernement ne considère donc le SDIS que comme un coût qu'il faut limiter à tout prix. Votre rapport critique cette approche. La sécurité civile n'est pas un coût ; au contraire, elle permet d'importantes économies, en intervenant pour limiter les dégâts. Pour l'illustrer, vous évoquez dans votre rapport l'incendie qui a touché la ville de Fabrègues dans l'Hérault l'été dernier. Étant sur place, puisque cet incendie était sur ma circonscription, j'ai pu constater tout le travail réalisé et les moyens déployés, qui ont permis de préserver trente-trois maisons individuelles, une bergerie et 441 hectares.

Cette intervention a sauvé des vies, elle a limité l'impact de l'incendie sur l'environnement et elle a permis 17 millions d'économies. Alors, pensez-vous que cette approche, par la valeur du sauvé, peut être généralisée ? Si tel est le cas, quels sont les principaux blocages ?

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. La flotte aérienne de la sécurité civile n'est pas suffisante pour répondre aux enjeux, notamment ceux induits par le changement climatique. Dès 2010, une mission interministérielle soulignait que la flotte d'avions bombardiers d'eau de l'État était correctement dimensionnée pour les années ordinaires, mais insuffisante pour les années exceptionnelles. Or, les épisodes exceptionnels deviennent aujourd'hui de plus en plus fréquents.

Ce diagnostic est encore plus ancien. Un rapport publié en 2003 à la suite de la canicule relevait déjà que le manque d'avions lourds constitue un handicap majeur lors des incendies importants, faute de moyens permettant d'attaquer les feux dès leur phase initiale, lorsqu'ils restent encore maîtrisables. Enfin, un document budgétaire de 1983 indiquait que la France disposait alors de vingt et un bombardiers d'eau. Aujourd'hui, malgré l'extension des surfaces forestières et l'intensification des risques, nous n'en comptons que vingt.

Ces éléments démontrent que la flotte actuelle n'est plus adaptée à l'évolution des besoins. C'est pourquoi nous préconisons simultanément la commande des Canadair initialement prévus et le développement de projets industriels souverains.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. À la suite des incendies de 2022, le président de la République a annoncé le renouvellement de seize Canadair. Aujourd'hui, la flotte comprend toujours douze appareils en service et quatre avions supplémentaires sont commandés. Une ambiguïté subsiste toutefois : nous sommes nombreux à avoir compris que seize appareils devaient être renouvelés, tandis que certains nous indiquent que l'objectif est désormais atteint, avec douze appareils existants auxquels s'ajoutent quatre commandes. Chacun appréciera cette interprétation.

Nous considérons qu'il faut concentrer les efforts sur le développement d'une véritable filière industrielle souveraine. La France dispose de capacités importantes, notamment dans la région toulousaine, mais aussi sur l'ensemble du territoire. Cette orientation dépasse d'ailleurs les clivages politiques. Je pense notamment au récent communiqué de presse de Grégory Allione, qui est député européen, du groupe Renaissance. Il y indique que la France et l'Europe doivent sortir de la dépendance en matière de lutte contre les feux de forêt. De fait, le feu n'est

plus un sujet franco-français, mais un enjeu mondial, en raison du réchauffement climatique. Aujourd'hui, aucun pays européen n'est épargné, le feu est partout, en Belgique, en Allemagne. Pour ce qui concerne uniquement la France, 32 000 hectares ont déjà brûlé.

Des avancées existent. Les essais du système de largage sur A400M se révèlent encourageants et la commande de quatre Canadair constitue une décision positive. Toutefois, ces mesures demeurent insuffisantes au regard de l'ampleur des besoins. Les risques concernent désormais l'ensemble du territoire national et non plus seulement le pourtour méditerranéen. En conséquence, nous préconisons une modernisation globale des équipements, incluant également les moyens de surveillance et les drones.

Enfin, la souveraineté doit constituer un objectif central. À l'heure actuelle, le constructeur canadien De Havilland est en situation de monopole. Dans un contexte où tous les pays sont confrontés aux mêmes risques, on ne peut accepter une dépendance à un constructeur unique. La France dispose pourtant d'acteurs industriels prometteurs, dont Hynaéro, qui devrait être capable, à l'échéance 2029-2030, de produire le premier bombardier d'eau français. Il est donc essentiel de soutenir durablement ces industriels pour retrouver de la souveraineté dans le domaine de la sécurité civile.

M. le président Éric Coquerel. Encore une fois, entre la période 2006-2016 et la période 2016-2026, la surface brûlée a été multipliée par sept

Mme Sophie Mette (Dem). L'actualité de ces derniers jours nous rappelle malheureusement que le risque incendie n'est plus circonscrit à quelques territoires traditionnellement exposés. Si mon département, la Gironde, connaît une nouvelle fois une situation tendue, ces incendies touchent désormais des régions qui étaient jusqu'alors beaucoup moins concernées, comme la région parisienne, par exemple.

Malheureusement, ces évolutions nous montrent que le changement climatique transforme les risques auxquels nos services de secours sont confrontés. Dans ce contexte, le travail que vous avez engagé autour de la notion de la valeur du sauvé permet de porter un nouveau regard sur l'action des SDIS, non plus seulement à travers leurs coûts, mais aussi à travers les vies, les biens, les activités économiques ou les espaces naturels qu'ils permettent de préserver.

Ma première question concerne l'équité territoriale. Vous évoquez le risque que la valeur du sauvé favorise des zones à forts enjeux économiques, au détriment des territoires ruraux. Comment garantir que vos recommandations n'accentuent pas à terme cette logique, notamment via une clé de répartition de la TSCA fondée sur les risques couverts ?

Par ailleurs, votre rapport souligne que 503 000 carences sanitaires ont été recensées en 2024, impliquant un remboursement insuffisant. Confirmez-vous que cette charge résulte avant tout des difficultés rencontrées par notre système de santé, plus que d'une évolution naturelle des missions des SDIS ? Au-delà du rapport sur le sujet demandé au gouvernement, quelles mesures concrètes vous paraissent-elles aujourd'hui prioritaires pour réduire ces carences ? Ne faut-il pas se concentrer d'abord sur ce point, avant de rouvrir le débat fiscal sur cette taxe ?

Enfin, vous reconnaissez certaines limites à la valeur du sauvé. Cet indicateur exclut tout ce qui relève de la prévention, la prévision, la formation, la sensibilisation, ainsi que les obligations légales de débroussaillage (OLD), lesquelles représentent un sujet de taille en

Nouvelle-Aquitaine. Des structures comme la défense des forêts contre l'incendie (DFCI) financent pourtant depuis des décennies des actions de prévention, en amont des interventions des SDIS. Pourquoi ce constat ne s'est-il traduit par aucune recommandation opérationnelle dans votre rapport ?

Enfin, ma dernière question concerne les agriculteurs qui s'engagent de manière bénévole. Comment peuvent-ils être également pris en considération ?

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. Le débat demeure assez complexe en matière de carences ambulancières et hospitalières. Leur réduction ne doit pas s'inscrire uniquement dans le cadre du programme 161, mais aussi dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Il est vrai que les sapeurs-pompiers comblent aussi la crise – qui est désormais une maladie chronique – que traverse l'hôpital public. À ce sujet, la régulation de l'installation des médecins au profit des patients sur le territoire pourrait réduire ce nombre de carences. Quoi qu'il en soit, ce débat relève du système de santé dans son ensemble et ne concerne pas uniquement les pompiers.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. Les carences ambulancières ont été revalorisées dans le cadre de la loi portée par Fabien Matras. Toutefois, une difficulté demeure : pour une mission comparable, les sapeurs-pompiers ne bénéficient pas toujours d'une rémunération équivalente à celle d'autres acteurs du secteur de la santé. C'est précisément pour répondre à cette situation que sont proposées les plateformes de régulation communes. Dans les départements où elles existent, elles démontrent leur efficacité grâce à une coordination renforcée entre les différents services et à une mobilisation plus adaptée des moyens. Nous plaçons donc depuis longtemps pour leur généralisation, alors qu'elles ne concernent encore qu'une vingtaine de départements.

Parallèlement, les travaux engagés autour d'une convention tripartite méritent d'être relancés. Le lobbying d'un certain nombre d'acteurs du monde de la santé a conduit à retirer ce projet. L'idée consisterait donc à demander aux parlementaires de le réintroduire par voie d'amendement dans l'un des deux textes présentés par la ministre Gatel. La question essentielle demeure donc celle de la prise en charge financière des carences, dont l'importance varie selon les territoires et les besoins locaux.

L'indicateur de valeur du sauvé comporte certes des limites que nous avons soulignées. Cependant, il demeure utile pour positionner certains moyens, mais aussi mieux communiquer.

Enfin, les obligations légales de débroussaillage constituent un enjeu croissant avec l'extension du risque incendie. Vivant dans le parc national des Cévennes, je rencontre un très grand nombre de personnes qui ne sont pas en mesure de les assurer, financièrement. Dans ce cadre, j'avais proposé un amendement en faveur d'un crédit d'impôt sur les OLD. Aujourd'hui, jusqu'à 4 000 euros peuvent être déduits sur les OLD. En revanche, les personnes non imposables ne peuvent pas en bénéficier. Il s'agit là d'un enjeu de taille pour nos territoires, qu'il faudra repenser.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je remercie les deux co-rapporteurs pour leur travail global sur la sécurité civile et les SDIS. Nos sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, interviennent sur de nombreux fronts ; l'actualité est riche à ce sujet.

Je salue le travail qui est réalisé dans le cadre du Printemps de l'évaluation sur la définition de la valeur du sauvé. Il s'agit d'un indicateur parmi d'autres et cette méthodologie demeure à affiner, notamment en intégrant la prévention. J'ai entendu le rapporteur général défendre l'idée qu'il ne fallait pas l'ériger en obligation de résultat.

Nous disposons en France d'un modèle de financement de la sécurité civile très original, décentralisé, mais qui, de fait, peut être très inégalitaire. À titre d'exemple, mon département consacre environ 110 euros par habitant au SDIS quand un département voisin y affecte 85 euros.

De fait, lorsque certains départements disposent de moyens plus limités, ils doivent davantage solliciter leurs voisins lors des crises. Cette solidarité fonctionne et constitue une force de notre modèle, mais elle révèle aussi les limites d'un système de financement qui crée des inégalités territoriales. Si notre organisation est performante sur le plan opérationnel, elle demeure fragile en matière d'équité et de financement. La contribution directe de l'État reste faible, autour de 10 % du financement des SDIS, malgré les mécanismes de redistribution existants.

Dans ce contexte, plusieurs besoins apparaissent pour les prochaines années. D'abord, quel niveau de financement complémentaire faut-il prévoir pour les SDIS à l'échelle nationale ?

Ensuite, dans le cadre du budget de l'État et du programme 161 *Sécurité civile*, à combien estimez-vous les inscriptions budgétaires en investissement nécessaires pour le projet de loi de finances (PLF) pour 2027 ?

Enfin, vous prônez la création d'une filière souveraine de bombardiers d'eau. Quelles sont les étapes pour y parvenir ?

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. Plusieurs projets existent aujourd'hui sur la filière souveraine de bombardiers d'eau, à des niveaux d'avancement différents. L'enjeu principal n'est pas seulement technologique ou industriel ; il concerne également la capacité de l'État à garantir des commandes dans la durée. Sans visibilité sur les débouchés futurs, il demeure particulièrement difficile pour des industriels d'engager les investissements nécessaires au développement d'une nouvelle filière. C'est pourquoi la question de l'engagement de l'État apparaît essentielle pour sécuriser ces projets et attirer également des financements privés.

S'agissant des besoins de la sécurité civile, nous ne disposons pas aujourd'hui d'une estimation chiffrée précise des moyens supplémentaires nécessaires. En revanche, un constat s'impose ; notre base de départ est particulièrement pauvre. À titre de comparaison, la sécurité civile bénéficie d'un financement global d'environ 7 milliards d'euros, quand l'enseignement privé reçoit près de 10 milliards d'euros. Quoi qu'il en soit, des montants supplémentaires doivent y être consacrés.

Mme Sophie Pantel, rapporteure spéciale. Il faut poursuivre ce travail de manière rigoureuse afin de pouvoir répondre de façon précise aux besoins identifiés. Jusqu'à présent, l'État apporte déjà un soutien significatif aux projets industriels à travers des lettres de soutien et des partenariats conclus avec de grands acteurs, notamment Airbus et d'autres entreprises françaises ou européennes. Les initiatives sont donc engagées. Cependant, les industriels attendent désormais des commandes fermes. Une commande publique constituerait un signal fort de confiance et permettrait d'accélérer l'émergence d'une filière souveraine.

Par ailleurs, il convient de rappeler l'importance de la solidarité entre les territoires. Les colonnes de renfort démontrent chaque été la capacité des sapeurs-pompiers à être solidaires, à mutualiser leurs moyens. Les pactes capacitaires ont d'ailleurs favorisé cette logique en finançant des équipements compatibles avec ces déploiements.

Toutefois, l'enjeu principal demeure aujourd'hui la préservation de notre modèle de sécurité civile. Celui-ci repose sur un équilibre entre militaires, sapeurs-pompiers volontaires et professionnels. Or, les récentes évolutions juridiques concernant le statut des volontaires suscitent des interrogations. Si des possibilités de dérogation existent, chaque SDIS devra adapter son règlement intérieur, avec le risque de contentieux individuels. Préserver ce modèle est essentiel. Sans lui, même les meilleurs équipements ne suffiront pas à garantir l'efficacité de notre système de sécurité civile face aux défis à venir.

Selon le Conseil d'État, dans une décision du 9 juillet 2026, les sapeurs-pompiers volontaires doivent être considérés comme des travailleurs au sens de la directive européenne relative au temps de travail. Cependant, dans sa sagesse, le Conseil a laissé ouverte une possibilité aux SDIS de déroger à l'intégralité des temps de repos prévus par la directive. Il revient désormais à chaque SDIS de revoir son règlement intérieur, en sachant que chaque règlement intérieur pourrait être attaqué individuellement.

Il s'agit là d'un enjeu essentiel : si nous ne préservons pas notre modèle de sécurité civile, qui a témoigné de sa pertinence, nous serons confrontés à de très graves problèmes demain, avec ou sans matériel.

M. Damien Maudet, rapporteur spécial. Pour compléter la réponse sur les projets industriels, les entreprises nous font principalement remonter la complexité des mécanismes de financement. La répartition des contributions entre l'État, les collectivités territoriales et les investisseurs privés demeure parfois difficile à clarifier. Tous les acteurs convergent néanmoins vers un même constat : ces projets nécessitent un engagement fort de l'État afin de fédérer l'ensemble des partenaires autour d'un objectif commun.

Dans cette perspective, une commande de l'État constituerait un signal déterminant, car elle pourrait encourager d'autres États européens à s'engager à leur tour.

Au-delà de cet aspect économique, la question de la souveraineté demeure centrale. Tant que nous dépendons d'équipements produits à l'étranger, nous restons exposés à des décisions qui ne nous appartiennent pas. Les crises récentes ont démontré que, face à une situation d'urgence, chaque pays tend naturellement à préserver ses propres intérêts. Rien ne garantit qu'en cas d'importants incendies simultanés en Amérique du Nord, les autorités concernées ne privilégient pas leurs besoins nationaux. Cette dépendance justifie pleinement le développement d'une filière souveraine capable d'assurer, à terme, l'autonomie de la France et de l'Europe dans la lutte contre les feux de forêt.

Il est temps que nous disposions de nos propres Canadair. Durant le Covid, nous nous sommes fait voler des masques sur des tarmacs d'aéroports. Le registre est différent, mais la logique reste la même, celle de la souveraineté. Que ferons-nous si le Canada ou les États-Unis décident de conserver sur place leurs Canadair, par exemple s'ils étaient eux-mêmes confrontés à des feux de forêt importants ?

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie. Ce sujet témoigne de l'importance de la planification.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement, la publication du rapport d'information.

La commission examine ensuite le rapport d'évaluation des politiques publiques relatif au mécanisme du compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions et à ses conséquences sur le budget des opérateurs de l'État de l'enseignement supérieur et de la recherche de M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions.

M. le président Éric Coquerel. Nous poursuivons avec la présentation par M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial de la mission *Régimes sociaux et de retraite* et du compte d'affectation spéciale *Pensions*, de son rapport d'information relatif au mécanisme du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et à ses conséquences sur le budget des opérateurs de l'État de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions. Je suis rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale *Pensions* depuis deux ans. Je souhaite tout d'abord rappeler ce qu'est ce compte car, depuis les déclarations du Premier ministre d'alors, M. François Bayrou, il est devenu un sujet de débat public nourri de nombreuses contrevérités et analyses erronées. Le CAS *Pensions* retrace les dépenses engagées par l'État pour verser les pensions des fonctionnaires civils et militaires. En 2025, ces pensions représentent 65 milliards d'euros de dépenses, dont près de 54 milliards pour les pensions civiles et 11 milliards pour les pensions militaires. Il s'agit uniquement d'un compte retraçant une dépense : ce n'est ni une caisse de retraite ni un régime spécifique. Contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser croire, il ne dispose d'aucune recette propre, et il est donc dénué de sens de vouloir y faire apparaître un « déficit caché », comme l'avait avancé le premier ministre d'alors et comme semble aujourd'hui le suggérer l'actuel ministre des finances publiques. Il est important de rappeler que ce compte est financé, comme l'ensemble des dépenses de l'État, par les recettes fiscales.

Le mécanisme des pensions civiles du CAS repose certes sur une cotisation employeur imputée aux ministères et aux opérateurs de l'État, mais celle-ci ne constitue pas une véritable recette puisqu'elle est versée par l'État, soit au titre des missions générales lorsqu'il s'agit d'un ministère, soit dans la subvention pour charges de service public (SCSP) lorsqu'il s'agit d'un opérateur. L'État prélève donc sur ses recettes fiscales ce qu'il récupère ensuite sous forme de contribution employeur. Il s'agit d'un simple mécanisme comptable, raison pour laquelle parler d'un déficit du CAS *Pensions* n'a aucun sens.

Le taux de contribution employeur n'est donc qu'une variable d'écriture comptable destinée à afficher un équilibre comptable largement fictif. Pour y parvenir, il est passé de 74,28 % à 78,28 % en 2025, puis augmentera encore de quatre points en 2026 pour atteindre 82,28 %. Même si cette évolution pourrait sembler purement théorique, elle produit en réalité des effets très concrets. J'ai notamment souhaité alerter sur son impact pour les opérateurs de l'État. En effet, si l'État compense intégralement cette hausse de taux, elle est neutre puisqu'il

finance lui-même la cotisation qu'il perçoit ensuite. En revanche, lorsqu'il ne la compense pas, les organismes concernés supportent une charge supplémentaire considérable. C'est le cas des opérateurs de l'État, auxquels le gouvernement impose ainsi des coupes budgétaires dissimulées, invisibles dans la mission *Recherche et enseignement supérieur*, mais bien réelles à travers le CAS *Pensions*. Les universités en sont une illustration puisqu'en 2026, 25 % de la hausse de la cotisation n'a pas été compensée, alors que le coût annuel de la hausse du taux de contribution employeur est estimé à 210 millions d'euros. Ce chiffre mérite d'être rapproché des annonces gouvernementales faisant état d'une hausse des moyens de l'enseignement supérieur et de la recherche, tandis que le relèvement du taux engendre un manque à gagner non compensé pour les opérateurs. Les présidents d'université, entendus dans le cadre de ce rapport, ont souligné les conséquences de cette situation. Le manque à gagner non compensé atteint 60 millions pour l'exercice 2026. À la Sorbonne, l'impact est de 2 millions d'euros de charges, auxquels s'ajoutent d'autres mesures non compensées au sein des SCSP, telles que les « mesures Guérini » ou le glissement vieillesse technicité (GVT). Concrètement, cela représente dix postes de professeurs des universités ou quinze postes de maîtres de conférences qui ne peuvent être financés. Pour l'université Paris-Saclay, la perte s'élève à 1,3 million d'euros.

La situation est encore plus préoccupante pour les instituts de recherche. Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) a ainsi subi, sur deux ans, un manque à gagner de près de 128 millions d'euros : 45 millions non compensés en 2025 et 38 millions en 2026, auxquels s'ajoute la non-compensation de 2025. Cette diminution s'ajoute à une baisse directe de 256 millions d'euros de ses crédits. Au total, le premier organisme français de recherche a perdu près d'un demi-milliard d'euros en deux ans. Alors que chacun souligne l'importance de l'intelligence artificielle, de la recherche publique et des grands projets scientifiques, placer le CNRS dans une telle situation constitue une alerte majeure.

L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) a, de son côté, supporté plus de 25 millions d'euros de hausse non compensée du CAS *Pensions*. Concrètement, cela l'oblige à geler tout recrutement pendant deux ans et demi ou à ne pas remplacer 130 départs à la retraite par an. Pour un organisme chargé de la recherche médicale et de la lutte contre les épidémies, un tel affaiblissement constitue également un signal extrêmement préoccupant.

Je formule donc, dans mon rapport, une première recommandation, qui enjoint à l'État et aux parlementaires, en vue du prochain examen budgétaire, d'assurer une compensation intégrale des évolutions du CAS *Pensions* ainsi qu'un rattrapage des montants non versés les années précédentes. J'alerte également sur la nécessité d'associer les universités et les instituts de recherche à l'élaboration du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche. Lors des auditions, ils ont en effet souligné l'absence totale de concertation et de construction collective de leur budget, ce qui les empêche de conduire des projets de recherche sur le long terme.

Ces baisses de moyens et cette absence de compensation favorisent par ailleurs la contractualisation de la recherche et des services publics. Le phénomène est particulièrement visible parmi les fonctions support, parmi lesquelles les personnels « BIATSS » contractuels, puisque leur effectif a ainsi augmenté de près de 29 % dans les universités. À la Sorbonne, on compte ainsi 243 personnels contractuels supplémentaires pour 190 titulaires de moins. Cette évolution s'explique simplement : les contractuels relèvent du régime général, tandis que les titulaires supportent le taux de cotisation du CAS *Pensions*, qui atteindra 82,28 %. Lorsqu'elle n'est pas compensée par l'État, cette cotisation rend le recrutement d'un titulaire beaucoup plus coûteux.

Nous entrons ainsi dans un cercle vicieux. Le déséquilibre du CAS *Pensions* résulte en grande partie du recul du nombre de fonctionnaires (près de 200 000 postes ont été supprimés depuis 2017), mais le coût apparent des titulaires incite désormais opérateurs et ministères à recruter davantage de contractuels, ce qui accentue encore ce déséquilibre. Dans les universités, recruter un enseignant-chercheur devient presque impossible, les établissements préférant multiplier les heures complémentaires plutôt que d'ouvrir des postes de maîtres de conférences ou de professeurs. Certains enseignants-chercheurs assurent ainsi un sur-service de 32 % de plus par rapport à leur service horaire de base, au détriment du temps consacré à la recherche et, plus largement, de la production scientifique française.

M. le président Éric Coquerel. Merci, monsieur le rapporteur, pour ce rapport très argumenté. On y mesure bien le poids des coupes budgétaires cachées que sont la non-compensation du CAS *Pensions* ou les gels de crédits, qui peuvent aller jusqu'à mettre en péril certains opérateurs.

J'aimerais revenir sur les raisons qui expliquent le niveau élevé du taux de contribution employeur pour les fonctionnaires. Vous avez mentionné la baisse du nombre d'emplois publics et la hausse du recours à des contractuels, qui conduisent à une diminution du nombre d'agents qui cotisent. Je rappellerai aussi que la rémunération dans la fonction publique est en moyenne inférieure de 3,5 % à celle du privé, notamment en raison du gel du point d'indice, et que les fonctionnaires cotisent donc sur une rémunération assez faible. Enfin, cela repose sur la nature du revenu des fonctionnaires, puisqu'il a été fait le choix de faire cotiser les agents uniquement sur une partie de leur rémunération, à l'exclusion de leurs primes, qui représentent environ 25 % de leur rémunération. Il s'agit finalement d'une politique de ressources humaines très contestable, qui explique ce taux de contribution élevé, et dont la remise en cause ferait automatiquement diminuer ce taux.

Votre rapport décrit également l'effet des économies demandées dans le secteur de la recherche. J'ai été surpris d'apprendre que les crédits de France 2030, que nous votons, ne finançaient pas uniquement des projets de recherche, mais également les cotisations que paient les universités. Celles-ci doivent en effet être prélevées sur leur trésorerie, alors que cette politique est censée être mobilisée pour des projets de recherche. Comment, d'après vous, éviter cette situation ?

Je souhaiterais ensuite revenir sur les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP) que vous évoquez dans le rapport. Il a été montré que les financements de certaines politiques étaient surévalués, notamment en raison d'un montant de compensation démographique bien inférieur à celui qui devrait être versé à l'État. Si ce montant était effectivement versé et isolé, le budget dédié à l'enseignement scolaire aurait atteint, en 2023, non pas 81 milliards, mais 71 milliards d'euros. Vous évoquez d'autres exemples dans votre rapport, notamment la recherche. De ce fait, les comparaisons internationales apparaissent faussées. Ma deuxième question est donc la suivante : une évolution de la présentation du CAS *Pensions* est proposée par différents acteurs, dont certains réclament moins de dépenses publiques. Mais cette modification, en indiquant le vrai niveau des moyens accordés à une politique, ne permettrait-elle pas de montrer à quel point les économies demandées chaque année sont toujours plus intenable ?

Ma troisième question est la suivante. Mettre en avant le niveau du taux de contribution employeur du CAS *Pensions* relève d'une logique assez claire consistant à avancer l'idée que les dépenses de retraite de l'État sont très élevées et qu'il faudrait les réduire. Ce taux de cotisation employeur n'est pourtant qu'un artifice comptable. Il existe aussi une stratégie

opposée qui, avec le même objectif, consisterait à faire valoir un taux de cotisation identique à celui du privé pour afficher une subvention d'équilibre très élevée. Pourtant, le niveau de dépenses n'est pas si élevé puisque le régime des fonctionnaires est en réalité moins favorable que le régime général, notamment pour les agents aux plus faibles rémunérations. Le problème n'est donc pas tant le montant des dépenses que celui des recettes pour les financer, et cela vaut d'ailleurs pour l'ensemble du système de retraites. En se concentrant uniquement sur la présentation des dépenses, ne risque-t-on pas de passer à côté du vrai problème, c'est-à-dire celui des recettes ?

M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial. Pour répondre d'abord sur France 2030, en effet, la part du CAS *Pensions* est systématiquement intégrée dans les appels à projets de recherche, à partir du moment où ce sont des chercheurs titulaires et des professeurs des universités qui réalisent ce projet. Cela compte en effet dans la d'une heure de recherche réalisée par un titulaire de la fonction publique. Lorsque les universités sont financées par des appels à projets de type France 2030, une partie de l'argent versé est donc grevée et, en réalité, n'est pas attribuée à de l'activité de recherche à proprement parler, et souffre de l'augmentation de ce CAS *Pensions*.

Cela me permet d'ajouter qu'en contraignant les universités et les instituts de recherche à fonctionner sur leur trésorerie, on entretient une idée erronée selon laquelle celle-ci représenterait de l'argent disponible. Lors des débats budgétaires, certains ministres affirment en effet que ces établissements disposent de trésoreries excessives, assimilées à de l'argent dormant qu'il serait possible de ponctionner. En réalité, depuis la loi d'autonomie des universités, leur financement repose principalement sur des appels à projets plutôt que sur les subventions pour charges de service public. Ainsi, lorsqu'un établissement obtient un financement, qu'il s'agisse de France 2030, d'un programme européen ou d'un projet d'excellence, il reçoit des crédits affectés à un projet précis, pour une durée déterminée. Dans la mesure où c'est cette somme qui constitue l'essentiel de sa trésorerie, utiliser ces crédits pour d'autres dépenses l'empêcherait d'achever les projets concernés et obligerait ensuite l'établissement à les rembourser, ces fonds étant juridiquement affectés et strictement contrôlés. La trésorerie réellement mobilisable ne représente ainsi qu'environ 5 % de la trésorerie totale des établissements d'enseignement supérieur. On les place donc dans une situation financière très difficile, qui peut même les pousser à l'illégalité.

J'en viens à la proposition de l'IPP concernant l'évolution du taux de contribution employeur. Il est légitime de s'interroger sur ce taux, car il ne reflète plus le coût réel d'un fonctionnaire, surévalue la dépense publique et fausse les comparaisons internationales. L'IPP estime que le taux réel serait de 34 %. Alors, comment passer des 82 % actuels à 34 % ? La première explication tient au déséquilibre démographique. Ce taux a été construit pour équilibrer artificiellement dépenses et recettes fictives, mais il intègre désormais un rapport démographique inférieur à un actif pour un retraité, contre 1,2 au début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron. Dans la mesure où les pensions de 200 000 fonctionnaires retraités qui n'ont pas été remplacés depuis lors continuent d'être versées, le taux de cotisation est de fait surévalué. Sur les 60 milliards d'euros de dépenses, ce déséquilibre représente ainsi entre 20 et 22 milliards d'euros. S'y ajoutent environ 4 milliards d'euros correspondant à des avantages professionnels spécifiques, notamment aux conditions de départ à la retraite des catégories actives et super-actives, c'est-à-dire les militaires et les fonctionnaires de police. Au total, 26 à 27 milliards d'euros ne correspondent donc pas à une cotisation retraite employeur. Une fois ces éléments retranchés, l'IPP estime le taux réel à 34 %, tandis que la Cour des comptes, qui doit rendre un rapport à la rentrée, l'évaluerait autour de 44 %.

Évidemment, ramener le taux de contribution employeur à 40 % réduirait presque de moitié le CAS *Pensions* et diminuerait fortement les dépenses affichées dans l'ensemble des missions budgétaires, à commencer par les plus importantes. Il est ainsi estimé qu'une telle baisse du taux entraînerait une diminution de 13 % des dépenses de la mission *Sécurité*, de 11 % pour la mission *Enseignement scolaire* et de 4 % pour les missions *Justice* et *Défense*. Cela signifie que le gouvernement présente des niveaux de dépense publique surévalués, y compris au regard de ses engagements internationaux. Les dépenses affichées en matière de défense intègrent cette surévaluation du CAS *Pensions*, tout comme celles consacrées à la recherche. La France s'est fixée un objectif de dépenses de recherche équivalant à 1 % du PIB afin de respecter ses engagements européens. Or aujourd'hui, ce niveau atteint 0,7 % et si l'on corrige cette surévaluation des cotisations, la dépense réelle se situe plutôt entre 0,5 % et 0,6 % du PIB, plaçant la France parmi les pays de l'OCDE qui investissent le moins dans la recherche et le développement.

S'agissant enfin de votre dernière question sur la proposition du gouvernement d'aligner le taux du CAS *Pensions* sur celui du secteur privé, il s'agirait d'une mesure démagogique, sans rapport avec la réalité des pensions des fonctionnaires. Elle viserait à accréditer l'idée, avancée par M. François Bayrou, d'un déficit considérable qui n'existe pas, afin de remettre en cause le système de retraite de la fonction publique. Or les deux systèmes ne sont pas comparables, puisque les salariés du privé cotisent sur l'ensemble de leur rémunération, tandis que les fonctionnaires ne cotisent que sur leur traitement indiciaire, à l'exclusion des primes, qui représentent pourtant jusqu'à 30 % de la rémunération dans une grande partie de la fonction publique d'État. Si les règles de calcul diffèrent, le résultat est comparable puisque le taux de remplacement est, en moyenne, équivalent entre les deux secteurs. Les fonctionnaires ne perçoivent donc pas de pensions plus élevées et peuvent même être désavantagés. Dans le privé, la retraite est calculée sur les vingt-cinq meilleures années, durant lesquelles les salaires ont généralement suivi, voire dépassé, l'inflation. Dans la fonction publique, le gel du point d'indice a empêché cette évolution et, lorsque l'inflation est forte, notamment durant les six derniers mois servant au calcul de la pension, les retraites des fonctionnaires décrochent davantage que celles du privé. C'est pourquoi il n'y a pas de raison d'appliquer au CAS *Pensions* le taux de cotisation du secteur privé.

Enfin, la question n'est pas celle du niveau de la dépense, puisque l'État s'engage envers toute personne entrant dans la fonction publique à lui garantir une pension de retraite. Il n'y a donc pas lieu de modifier le calcul ou le montant de ces pensions, qui ne sont pas plus avantageuses que dans le secteur privé. La véritable question est celle du financement des pensions des fonctionnaires qui ont servi l'État, qu'il s'agisse des pensions déjà versées ou de celles qui le seront demain.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Monsieur le rapporteur spécial, je vous remercie pour ce rapport. Bien que je n'en partage pas toutes les conclusions, il nourrit utilement la réflexion et fait progresser le débat.

Ma première question concerne la réforme du CAS *Pensions*. Vous êtes favorable à une distinction entre le taux de cotisation employeur des fonctionnaires et la subvention d'équilibre de l'État, ce qui semble faire assez largement consensus. Mais quel serait, selon vous, le juste niveau de cotisation de l'employeur public ? J'ai compris qu'il se situerait autour de 40 %. J'ai bien entendu vos arguments expliquant pourquoi il ne faudrait pas l'aligner sur le taux d'environ 16 % du secteur privé, mais pourquoi retenez-vous un taux de 40 % et comment est-il construit ?

Ma seconde question porte sur l'avenir du CAS *Pensions*. Faut-il le supprimer et le remplacer par une caisse de retraite de l'État autonome, sur le modèle de la Cnav, ou intégrer les nouveaux fonctionnaires au régime général ? Ils cotiseraient alors à la Cnav puis aux régimes complémentaires, tandis que leur employeur verserait une cotisation comparable à celle d'un employeur privé. Quelle évolution du CAS vous paraît la plus pertinente ?

M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial. Sur le taux de cotisation du CAS *Pensions*, je pense qu'il faut poursuivre les travaux et les analyses, notamment avec le service des retraites de l'État, qui dispose de l'ensemble des données nécessaires. À ce stade, la première estimation chiffrée est celle de l'Institut des politiques publiques, qui retient un taux de 34 %. Ce calcul est toutefois daté, les équilibres démographiques s'étant encore dégradés depuis.

L'estimation qui me paraît la plus pertinente aujourd'hui est celle que la Cour des comptes doit publier à la rentrée. En neutralisant les dépenses d'invalidité, les dépenses familiales, les avantages spécifiques accordés aux militaires et aux policiers, qui constituent l'essentiel des avantages professionnels, ainsi que le déséquilibre démographique, la Cour aboutit à un taux de cotisation employeur de 44 %. Cette estimation me semble, à ce stade, la plus juste, même si le gouvernement devrait conduire un travail approfondi pour affiner ce taux.

S'agissant de votre seconde question sur la constitution d'une caisse de retraite des fonctionnaires, je n'y suis pas favorable, pas plus qu'à leur rattachement au régime général. Une caisse de retraite, comme les régimes de sécurité sociale, a en effet vocation à percevoir des cotisations issues de la valeur produite par les entreprises pour les redistribuer à des bénéficiaires. Elle repose donc sur l'existence de recettes et de dépenses distinctes. Ce n'est pas le cas de la fonction publique d'État, où il n'existe pas de recettes propres, les pensions étant exclusivement financées par l'impôt. Le principe même d'une caisse de retraite est de prélever une cotisation sur une richesse produite afin de la redistribuer. Or dans la fonction publique d'État, il s'agit d'un engagement collectif : la nation décide de recruter des fonctionnaires, de les rémunérer pendant leur carrière puis de leur verser une pension. Les dépenses de retraite des fonctionnaires constituent donc une composante des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre, qu'il s'agisse de l'enseignement, de la sécurité ou d'autres missions. Il est donc légitime que ces dépenses demeurent rattachées à ces missions, à condition que le taux de cotisation employeur reflète leur coût réel, estimé ici à 44 %.

Au fond, ce qui finance l'éducation nationale, comme l'ensemble des politiques publiques, c'est l'impôt. C'est par le vote de l'impôt, qui doit être le plus juste et le plus progressif possible, que la représentation nationale décide du nombre d'enseignants nécessaires. Dès lors que l'État fait ce choix, il s'engage à leur verser un salaire pendant leur carrière puis une pension à la retraite. Vous avez raison de souligner que dès lors que l'État a fait le choix de recourir davantage aux contractuels et, de fait, de précariser une partie de ses agents, il ne peut plus préserver le même équilibre comptable. La meilleure solution consiste dès lors à recruter davantage de fonctionnaires afin de renforcer les services publics et, pour y parvenir, à augmenter les recettes fiscales.

M. Philippe Lottiaux (RN). Je partage plusieurs de vos constats. L'augmentation fictive du taux de cotisation employeur appliqué aux opérateurs conduit mécaniquement, à subvention constante, à une diminution de la subvention réelle versée par l'État, ce qui est particulièrement préjudiciable pour des secteurs comme l'enseignement supérieur et la recherche. Je vous rejoins également sur la nécessité d'une plus grande transparence. Cette surcotisation, même fictive, donne une image faussée des moyens réellement consacrés aux

politiques publiques. Distinguer un taux de cotisation correspondant au coût réel, autour de 40 %, de la part liée à la surcotisation permettrait de clarifier les choses.

Je formulerais trois observations. La première concerne le recours accru aux contractuels. Contrairement à vous, je ne considère pas cette évolution comme regrettable en soi dans la mesure où le statut de fonctionnaire ne me paraît pas indispensable pour certaines fonctions. En revanche, elle fragilise effectivement le financement des pensions. À terme, on pourrait envisager un régime de retraite commun à l'ensemble des agents publics, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, dès lors qu'ils relèvent d'un employeur public.

Ma deuxième observation porte sur la trésorerie. Il me semble nécessaire d'être prudent lorsqu'un opérateur dispose d'une trésorerie très importante, comme certaines associations qui perçoivent des subventions tout en accumulant des réserves. Vous avez expliqué que cette trésorerie finance en réalité des projets pluriannuels, ce qui justifie qu'elle soit plus élevée qu'une trésorerie de fonctionnement classique, j'en prends acte.

S'agissant enfin de l'enseignement supérieur et de la recherche, je partage votre analyse sur le caractère prioritaire de ces politiques pour l'avenir du pays. En revanche, je ne pense pas que ce raisonnement puisse être étendu à l'ensemble des opérateurs de l'État. Compte tenu des contraintes budgétaires, celui-ci devra faire des choix. Certains opérateurs devront continuer à être soutenus et faire l'objet d'investissements, comme ceux de l'enseignement supérieur et de la recherche, tandis que d'autres devront sans doute être remis en question, l'État n'ayant plus les moyens de les accompagner tous.

M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial. Tout d'abord, je ne partage évidemment pas l'idée selon laquelle certains opérateurs seraient inutiles. Beaucoup accomplissent, au contraire, des missions essentielles, à l'image des agences. Lorsqu'on remet par exemple en cause l'Agence de l'eau, je considère qu'au regard des enjeux actuels, nous avons plus que jamais besoin d'un opérateur capable de préserver durablement la ressource en eau et d'en assurer un meilleur partage. Si j'ai pris l'exemple de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est parce que je disposais des chiffres correspondants, mais aussi parce que ces secteurs concentrent la majeure partie des effectifs et de la masse salariale des opérateurs. Ils représentent donc l'essentiel des enjeux liés au CAS *Pensions*, les autres opérateurs ayant un poids beaucoup plus limité.

S'agissant de la trésorerie, je prendrai l'exemple du CNRS. Avant les deux hausses successives du taux de cotisation du CAS *Pensions* et la baisse de sa dotation, sa trésorerie s'élevait à 440 millions d'euros en 2024. Elle est tombée à 236 millions en 2025 et devrait atteindre seulement 15 millions en 2026. Passer de 440 millions à 15 millions de trésorerie revient à ne plus disposer d'aucune marge de manœuvre. On pourrait considérer que l'État ne pourra désormais plus prélever davantage, mais cela signifie surtout que toute nouvelle diminution des moyens entraînerait immédiatement des suppressions de postes ou l'abandon de projets. Les recrutements sont déjà gelés faute de pouvoir remplacer les départs. Plus largement, cette situation prive le CNRS de toute capacité d'investissement. Or le financement de la recherche reposant désormais principalement sur des appels à projets, tous les investissements lourds de long terme qui n'entrent pas dans ce cadre, notamment l'entretien des équipements scientifiques, en pâtissent directement.

Enfin, sur la question des contractuels, vous parlez de les regrouper au sein d'un ministère, par exemple ?

M. Philippe Lottiaux (RN). Non, je veux dire sur un régime. C'est-à-dire qu'il y a un régime qui se déséquilibre parce qu'il y a plus de contractuels et moins de titulaires.

M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial. Vous proposez qu'il n'y ait plus que des contractuels ?

M. Philippe Lottiaux (RN). Non, je parle d'adopter une approche unique pour les contractuels et les titulaires.

M. Aurélien Le Coq, rapporteur spécial. Cela ne fonctionnerait pas car, dès lors que l'assiette de cotisation diffère, le taux de cotisation ne peut être identique. On ne peut pas, par exemple, appliquer à des contractuels, susceptibles de ne passer que quelques années dans la fonction publique, un mode de calcul de la retraite fondé sur les six derniers mois de rémunération. Cela me paraît difficilement envisageable.

Nous devons, au contraire, défendre le principe selon lequel celles et ceux qui choisissent de servir l'État et la collectivité publique bénéficient, pour des missions pérennes, de la sécurité de l'emploi attachée au statut. C'est pourquoi nous avons besoin de préserver le statut de fonctionnaire.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement, la publication du rapport d'information.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 15 juillet 2026 à 17 heures

Présents. - Mme Shéhérazade Bentorki, M. Éric Coquerel, Mme Catherine Dellong Meng, Mme Mathilde Feld, M. Philippe Juvénat, M. Aurélien Le Coq, M. Philippe Lottiaux, M. Damien Maudet, Mme Sophie Mette, Mme Sophie Pantel, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Nicolas Sansu

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Pierre Henriot, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou

Assistait également à la réunion. - M. Sylvain Carrière