



N° 3066

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur le mécanisme du compte d'affectation spéciale **Pensions** et ses
conséquences pour les opérateurs de l'État du secteur de la recherche et de
l'enseignement supérieur*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. AURÉLIEN LE COQ,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
INTRODUCTION	7
I. LE CAS <i>PENSIONS</i> : UN MÉCANISME DE FINANCEMENT DES PENSIONS À LA CHARGE DES EMPLOYEURS PUBLICS	9
A. LA MÉCANIQUE COMPTABLE DU CAS <i>PENSIONS</i> ET LA HAUSSE DU TAUX DE CONTRIBUTION.....	9
1. Le niveau du taux de contribution employeur dépend du besoin de financement du CAS <i>Pensions</i>	9
2. Une obligation d'équilibre appréciée sur le solde cumulé.....	10
B. DES CAUSES STRUCTURELLES EXPLIQUENT LE DÉFICIT DU CAS <i>PENSIONS</i> AU DÉTRIMENT DU COÛT RÉEL DU TRAVAIL DU FONCTIONNAIRE	11
1. Le déséquilibre démographique.....	11
2. Le financement de dispositifs de solidarité.....	12
II. L'IMPACT D'UNE SOUS-COMPENSATION DU CAS <i>PENSIONS</i> SUR LE BUDGET DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	13
A. L'AUGMENTATION DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR ET LE « RESTE À CHARGE » POUR LES OPÉRATEURS.....	13
1. Les universités : Sorbonne université, l'université Paris-Saclay et l'université de Lille	15
2. Les organismes de recherche : CNRS, Inserm.....	17
B. LE PARADOXE DES APPELS À PROJET, DES RESSOURCES PROPRES ET DES UNITES MIXTES DE RECHERCHE.....	18
1. Le mécanisme des enveloppes fermées des appels à projet.....	18
2. Les ressources propres des opérateurs et les économies imposées par l'État aux opérateurs	18
3. Une gestion complexe au sein des laboratoires mixtes de recherche	19

C. DES MENACES QUI PÈSENT SUR L'EMPLOI SCIENTIFIQUE STATUTAIRE.....	20
1. Un effet de substitution et le gel des postes.....	20
2. Un recours accru aux heures complémentaires des enseignants-chercheurs	21
3. Une neutralisation des crédits de la loi de programmation de la recherche.....	22
III. DES PISTES POUR RÉFORMER LE TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR.....	25
A. LA MÉTHODE COMPTABLE FAUSSE LA PRÉSENTATION DES COMPTES PUBLICS.....	25
1. La dépense publique est surévaluée.....	25
2. Les indicateurs de dépense en faveur de la recherche sont faussés	25
B. LES ENJEUX D'UNE RÉFORME DU MODE DE FINANCEMENT.....	25
1. Un changement de méthode comptable à horizon 2030 pour l'INSEE	25
2. Un coût financier direct pour l'État	26
3. Un risque sur l'effort de défense nationale.....	26
4. Un impact réel sur l'autonomie des établissements.....	26
C. LA RÉFORME EN COURS.....	27
1. Une subvention implicite à côté du taux de contribution employeur	27
2. Une évolution dans la documentation budgétaire au projet de loi de finances pour 2026	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	37

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Améliorer le dialogue entre l'État et les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche en amont des arbitrages budgétaires annuels et favoriser la programmation pluriannuelle.

Recommandation n° 2 : Veiller à ce que la trésorerie des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche ne fasse pas l'objet de ponctions de l'État.

Recommandation n° 3 : Revoir les conditions de recours et de rémunération des heures complémentaires des enseignants et enseignants-chercheurs qui sont les piliers du service public de l'enseignement supérieur au sein des universités.

Recommandation n° 4 : Approfondir, dans la lignée des travaux de l'Institut des politiques publiques, les pistes de réforme du CAS *Pensions* – ce qui permettra d'afficher le coût réel de l'emploi scientifique et d'améliorer la présentation des comptes publics.

Recommandation n° 5 : Faire apparaître la subvention d'équilibre de l'État aux régimes de retraite à côté de la cotisation retraite et, ainsi, distinguer les flux financiers de l'État « employeur » de ceux de l'État « garant de la solidarité nationale ».

Recommandation n° 6 : Présenter les comptes avant tout transfert financier entre les régimes de retraite.

INTRODUCTION

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, présente la situation budgétaire des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. Conformément à l'article 51 de la loi de finances pour 2006⁽²⁾, ce compte retrace les pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers d'État, les pensions de retraite des militaires, les pensions militaires d'invalidité et d'autres allocations assimilées.

Soumis à une obligation d'équilibre du solde budgétaire cumulé depuis sa création, le CAS *Pensions* comprend des recettes constituées par la « retenue pour pension » des fonctionnaires et par les « contributions des employeurs », versées notamment par les établissements publics, les collectivités territoriales ou d'anciennes administrations comme la Poste ou Orange. Les dépenses correspondent aux versements des pensions.

Face à l'augmentation du nombre de pensionnés, le taux de contribution employeur des pensions civiles a connu un relèvement important, passant de 74,28 % à 78,28 % en 2025 avant d'atteindre 82,28 % en 2026. Le taux de retenue de l'agent demeure stable, à 11,10 % depuis 2020.

Le présent rapport d'évaluation porte plus spécifiquement sur les **pensions de retraite des fonctionnaires civils de l'État**. Les **dépenses relatives à ces pensions** se sont élevées à 53 897 millions d'euros en 2025⁽³⁾ soit 81,69 % des crédits du programme 741 du CAS *Pensions*⁽⁴⁾.

Pour analyser le **mécanisme du CAS *Pensions* et ses conséquences directes sur le budget des opérateurs de l'État, les auditions menées par le rapporteur spécial** se sont ciblées sur un échantillon de cinq organismes du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche : Sorbonne université, l'université de Paris-Saclay, l'université de Lille, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 qui a créé le compte d'affectation spéciale Pensions.

(3) Source : Cour des Comptes, [analyse de l'exécution budgétaire 2025](#).

(4) Le programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité représente 95 % des dépenses du CAS Pensions.

Depuis la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) ⁽¹⁾, les universités françaises sont des opérateurs autonomes avec lesquels le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Espace (MESRE) signe un contrat d'objectifs, calcule une dotation et verse la subvention pour charges de service public (SCSP). À l'inverse, pour les organismes de recherche, le ministère exerce une tutelle directe et participe à leur gouvernance en siégeant à leur conseil d'administration, cette tutelle pouvant être double, comme dans le cas de l'INSERM où elle s'exerce conjointement avec le ministère de la santé et de l'accès aux soins.

Chaque employeur public gère sa masse salariale et, dans la limite du plafond d'emplois voté en loi de finances, reverse à l'État les cotisations retraite acquittées (retenues pour pensions et contributions employeur) des fonctionnaires qu'il emploie ⁽²⁾.

Le poids financier de ces cotisations est très important : le CAS *Pensions* représente 71 % du montant total des charges appliquées aux rémunérations des fonctionnaires. Ainsi depuis le 1^{er} janvier 2026, l'employeur public s'acquitte d'un taux de contribution de droit commun de 82,28 % qui, cumulé au 11,10 % à la charge de l'agent, porte le total des cotisations retraite à 93,38 % pour un fonctionnaire titulaire. Concrètement, pour un enseignant-chercheur rémunéré 3 500 euros bruts par mois, l'université verse une cotisation employeur retraite pour la pension civile de près de 2 900 euros, à côté d'autres cotisations.

Ainsi, le rapporteur spécial a souhaité analyser le mécanisme du CAS *Pensions*, le déséquilibre croissant entre les recettes et les dépenses du compte avec, en particulier, la dégradation du ratio démographique qui pèse sur le solde cumulé du CAS. Les relèvements du taux de contribution employeur entraînent d'importants effets de bord sur les budgets des opérateurs de l'État, l'augmentation de leurs cotisations au CAS *Pensions* n'étant plus intégralement compensée par une hausse correspondante de leur dotation. Au-delà de ces enjeux financiers de court terme, il convient de s'interroger sur les pistes de réforme de ce système.

(1) [*Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.*](#)

(2) *Les fonctionnaires de l'État cotisent au régime des pensions civiles de l'État pour leur retraite de base ainsi qu'au régime additionnel de la fonction publique (RAFP) pour la retraite complémentaire. Les fonctionnaires détachés issus de la fonction publique territoriale (FPT) ou hospitalière (FPH) restent affiliés à la CNRACL pour leur retraite de base et cotisent également à la RAFP.*

I. LE CAS *PENSIONS* : UN MÉCANISME DE FINANCEMENT DES PENSIONS À LA CHARGE DES EMPLOYEURS PUBLICS

A. LA MÉCANIQUE COMPTABLE DU CAS *PENSIONS* ET LA HAUSSE DU TAUX DE CONTRIBUTION

1. Le niveau du taux de contribution employeur dépend du besoin de financement du CAS *Pensions*

S'agissant des pensions civiles de l'État, le taux de retenue sur le traitement de l'agent est, depuis 2020, de 11,10 % et le taux de contribution employeur de 82,28 % au 1^{er} janvier 2026. En effet, pour équilibrer le compte, l'État avait relevé successivement de 4 points le taux au 1^{er} janvier 2025 (passé de 74,28 % à 78,28 %) puis au 1^{er} janvier 2026 (passé à 82,28 %).

ÉVOLUTION DES TAUX DE COTISATIONS AU TITRE DES PENSIONS CIVILES

(en pourcentage)

Année	2017	2018	2019	2020 à 2024	2025	2026
Taux de contribution employeur	74,28 %	74,28 %	74,28 %	74,28 %	78,28 %	82,28 %
Taux de retenue de l'agent	10,29 %	10,56 %	10,83 %	11,10 %	11,10 %	11,10 %

Source : Direction du budget.

Cette contribution employeur n'est pas ventilée entre une part qui correspond à une « cotisation » en tant que droit contributif à la retraite et une part de « sur-cotisation » qui équilibre le CAS *Pensions*, c'est-à-dire une subvention représentative de son besoin de financement. Cette présentation « nuit à la lisibilité des finances publiques » comme l'indique, notamment, la direction du budget dans son *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique* figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2026.

En 2025 les contributions employeurs au CAS *Pensions* s'élèvent à 54 906 millions d'euros, dont 6 785 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs ⁽¹⁾. Cette même année, les cotisations salariales et les contributions employeurs issues d'une personne morale distincte de l'État représentaient plus de 7 milliards d'euros, soit environ 11 % des recettes du CAS *Pensions*.

Combiné au taux de retenue de l'agent (11,10 %), le taux total de cotisations s'établit à 93,38 % en 2026. Un point de taux de contribution civile équivaut à un montant compris entre 500 et 600 millions de recettes annuelles. En l'absence de réforme structurelle du mode de financement des pensions des fonctionnaires, la direction du budget juge probable une nouvelle hausse du taux civil en 2027, bien que d'une ampleur moindre que les précédentes augmentations.

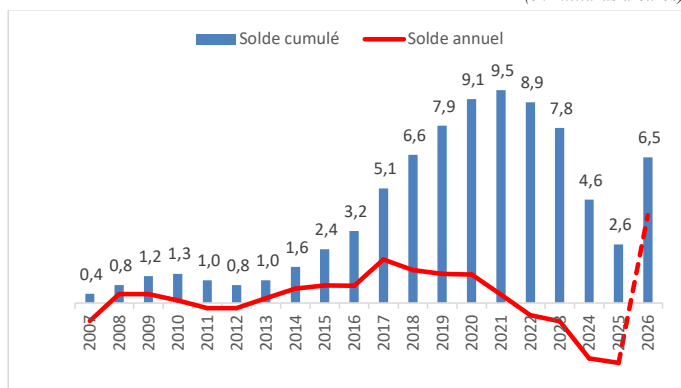
(1) Source : Cour des Comptes, [analyse de l'exécution budgétaire 2025](#).

2. Une obligation d'équilibre appréciée sur le solde cumulé

Le CAS *Pensions* est régi par une obligation d'équilibre qui s'apprécie sur son solde cumulé depuis sa création en 2006, et non sur une base annuelle, le compte présentant un déficit budgétaire annuel continu depuis 2022.

ÉVOLUTION DU SOLDE CUMULÉ DU CAS *PENSIONS*

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La Cour des comptes recommande de maintenir le solde cumulé du compte du CAS *Pensions* au-dessus du seuil d'un milliard d'euros. Ainsi, afin de respecter cette obligation réglementaire, l'État avait décidé des hausses successives de 4 points du taux civil de contribution employeur en 2025 et 2026.

L'arbitrage relatif à une hausse éventuelle du taux pour l'année N+1 dépend de plusieurs hypothèses macroéconomiques et financières qui doivent être stabilisées par la Direction du budget, notamment :

- les prévisions de dépenses de personnel (Titre 2) de chaque ministère ;
- les hypothèses de revalorisation des pensions examinées dans le cadre du projet de loi de finances ;
- l'atterrissage du solde cumulé du CAS *Pensions* en fin d'année.

B. DES CAUSES STRUCTURELLES EXPLIQUENT LE DÉFICIT DU CAS PENSIONS AU DÉTRIMENT DU COÛT RÉEL DU TRAVAIL DU FONCTIONNAIRE

M. Jean Pascal Beaufret, inspecteur général des finances honoraire et ancien directeur général des impôts, revient sur les causes structurelles du déficit du CAS *Pensions*. En effet, les dotations budgétaires des missions ministérielles et des opérateurs incluent des crédits supérieurs au montant nécessaire à la couverture des droits à la retraite des fonctionnaires actifs. Ce financement supplémentaire vise à assurer l'équilibre global du CAS *Pensions*, face aux déséquilibres démographiques et au coût des avantages spécifiques (dépenses dites de solidarité).

Le déficit du CAS *Pensions* s'explique essentiellement par le coût de la compensation du déséquilibre démographique et des dispositifs de solidarité, et non d'une dérive des pensions des fonctionnaires.

1. Le déséquilibre démographique

- Dans un système par répartition, les disparités démographiques ont vocation à être atténuées par des transferts financiers entre régimes. Ainsi, la compensation démographique retraite a été créée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 qui visait à instituer « un système de protection sociale commun à tous les Français ».

Le Conseil d'orientation sur les retraites (COR) présente dans son rapport de juin 2026, *Évolutions et perspectives des retraites en France* ⁽¹⁾, une situation démographique du régime des fonctionnaires de l'État plus dégradée que les autres régimes. En 2020, son ratio démographique était de 1,29 cotisant par retraité, contre 2,05 tous régimes confondus et 2,25 pour le régime général (d'après les calculs de l'Institut des politiques publiques). Le COR explique ces déséquilibres par les évolutions structurelles de l'emploi public (privatisations, diminution des effectifs titulaires, recours accru aux contractuels), qui réduisent le nombre de cotisants sans influencer à court terme sur le nombre de retraités.

- En application des règles de calcul des transferts financiers entre régimes, le régime des fonctionnaires de l'État n'a perçu que 500 millions d'euros en 2021 au titre de la compensation démographique. Une prise en compte du déséquilibre réel aurait dû porter ce montant à 11 milliards d'euros par an, suivant l'estimation de la Cour des comptes ⁽²⁾.

(1) [*Rapport du COR de juin 2026, "Évolutions et perspectives des retraites en France"*](#).

(2) Cour des Comptes (2024), « Sécurité sociale 2024 – Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Chapitre III : « La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré » -estimation à 11 milliards d'euros (page 142).

- La perte progressive de plus de 450 000 cotisants publics issus de France Télécom (Orange) et de La Poste consécutive aux changements de statuts de ces entreprises en 1997 et 2010, a privé le CAS *Pensions* d'une part importante de ses recettes. Et, en contrepartie, le coût annuel pour l'État des pensions de ces deux anciennes administrations s'élève à plus de 7 milliards d'euros, sans contrepartie en cotisations ⁽¹⁾.

En outre, les agents restés sous statut de fonctionnaire au sein d'Orange et de La Poste cotisent sur la base d'un taux préférentiel, le « Taux d'Équivalent Concurrentiel » (TEC), aligné sur le privé conformément au droit européen. Ce taux devrait s'éteindre entre 2040 et 2050. La Direction du budget évalue le manque à gagner annuel de ce dispositif entre 800 et 900 millions d'euros, par rapport aux règles de droit commun du CAS *Pensions*.

2. Le financement de dispositifs de solidarité

Les dépenses de solidarité du système de retraite correspondent à des dispositions légales qui ouvrent des droits à pension additionnels, sans lien direct avec les cotisations versées par les assurés (avantages familiaux, départs anticipés, périodes assimilées ou points gratuits, notamment). Ces dispositifs non contributifs bénéficient à 88 % des retraités pour au moins l'un d'entre eux.

Dans son étude n° 130 d'avril 2025, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ⁽²⁾ a évalué ces dépenses à 60,3 milliards d'euros pour l'année 2020. Elles représentent une part variable selon les régimes : 51 % des pensions militaires ⁽³⁾, 28 % du régime général, 13 % de l'Agirc-Arrco et 11,6 % de la fonction publique d'État civil. Par projection, leur coût global est estimé à 78 milliards d'euros pour l'année 2024.

Puisque ces dispositifs relèvent de la solidarité nationale et sont supportés par le budget de l'État ou par des transferts de recettes affectées, leur trajectoire financière mériterait un suivi plus rigoureux. Ces dispositifs ne font l'objet d'aucune comptabilisation annuelle régulière en dépenses ou en recettes, en dehors des flux de financement fléchés : le fonds de solidarité vieillesse à hauteur de 21,6 milliards d'euros pour la CNAV et d'autres régimes, les prélèvements sur les branches famille (11 milliards d'euros pour la CNAV) et chômage (4 milliards d'euros pour l'AGIRC-ARRCO et l'IRCANTEC). Évalués seulement tous les 5 ans par la DREES, ces flux financiers échappent à un examen par le Parlement.

Le rapporteur spécial ne remet pas en cause le principe d'équilibre par l'État du régime de retraite de ses fonctionnaires ainsi que des autres régimes de retraite en déséquilibre.

(1) M. Jean Pascal Beaufret lors de son audition par le rapporteur spécial.

(2) [Étude de la Drees n°130 d'avril 2025.](#)

(3) La DREES l'explique par les départs anticipés et les bonifications importantes chez les fonctionnaires militaires.

Si l'équilibre du *CAS Pensions* est une obligation juridique et reste politiquement souhaitable, le rapporteur spécial estime important de distinguer les flux financiers de l'État « employeur » de ceux de l'État « garant de la solidarité nationale ». En l'absence d'un suivi de ces transferts financiers et des dépenses de solidarité, l'État accorde une subvention implicite aux régimes placés dans une situation démographiquement plus favorable. Cet effort contributif est estimé à 21 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Recommandation n° 5 : Faire apparaître la subvention d'équilibre de l'État aux régimes de retraite à côté de la cotisation retraite et, ainsi, distinguer les flux financiers de l'État « employeur » de ceux de l'État « garant de la solidarité nationale ».

II. L'IMPACT D'UNE SOUS-COMPENSATION DU CAS PENSIONS SUR LE BUDGET DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

A. L'AUGMENTATION DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR ET LE « RESTE À CHARGE » POUR LES OPÉRATEURS

Lors de son audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, relative à l'exécution budgétaire 2025, le 19 mai 2026, M. Philippe Baptiste, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué que l'augmentation du taux de contribution employeur du *CAS Pensions* était automatiquement compensée dans les budgets des administrations, à l'inverse de ceux des opérateurs de l'État. Il a alerté les commissaires sur le poids des dépenses de la contribution au *CAS Pensions* dans les budgets des opérateurs.

En effet, les hausses successives de 4 points du taux de contribution employeur du *CAS Pensions* au 1^{er} janvier 2025 (porté à 78,28 %) et au 1^{er} janvier 2026 (porté à 82,28 %) créent un effet de ciseau budgétaire critique pour les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces deux hausses représentent une augmentation de 8 % de la masse salariale. Faute d'une compensation intégrale et pérenne de l'État, ce « reste à charge » neutralise les marges de manœuvre financière des établissements et vide l'autonomie des universités de sa substance.

La charge du *CAS Pensions* est obligatoirement imputée sur la subvention pour charges de service public (SCSP, voir encadré). En conséquence, la SCSP est mobilisée à 91 % en 2026 pour la masse salariale (contre 83 % trois ans plus tôt), provoquant un effet d'éviction massif sur les crédits de fonctionnement, de recherche et de personnel.

(1) [*Focus 121, Conseil d'analyse économique, septembre 2025, « retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué »*](#), (effort contributif de l'État évalué à 21 milliards.

Subvention pour charges de service public des universités et arbitrages budgétaires

Principale source de financement ⁽¹⁾ des opérateurs, la subvention pour charges de service public (SCSP), versée chaque année par l'État, est « destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement et, le cas échéant, des dépenses d'investissement » ⁽²⁾.

Composée des crédits de la masse salariale des personnels titulaires et des contractuels financés sur le « budget État » (le plafond d'emplois voté en loi de finances) et des crédits de fonctionnement, elle comprend une partie « socle » historique (les crédits récurrents) et une partie « actions spécifiques » pour financer les mesures nouvelles (par exemple : les crédits de la LPR). Ces dernières sont fléchées individuellement pendant 2 ou 3 ans avant d'être intégrées au « socle ».

Initiés en 2023 les « contrats d'objectifs, de moyens et de performance » (COMP) introduisent une part variable de financement en fonction d'indicateurs chiffrés (insertion professionnelle, accueil, recherche).

La SCSP est notifiée en quatre fois aux établissements (hors périodes de services votés) :

- Une pré-notification en fin d'année civile N-1 ;
- Une notification initiale au printemps de l'année civile N ;
- Une notification intermédiaire en juillet de l'année N ;
- La notification définitive en décembre de l'année N.

Les arbitrages budgétaires dans la préparation du projet de loi de finances :

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) estime l'assiette de masse salariale soumise au taux de CAS *Pensions*, à partir des données exécutées l'année précédente. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche formule, le cas échéant, une demande de moyens financiers nouveaux dans le cadre du projet de loi de finances.

Une fois les arbitrages rendus avec le ministère du budget et les crédits ouverts en loi de finances, la DGESIP répartit l'enveloppe disponible entre les établissements. Lorsque l'enveloppe est insuffisante, un reste à charge demeure pour les établissements.

Le dialogue de gestion est en cours de déconcentration auprès des recteurs d'académie. Cette territorialisation fait peser trois risques portés à l'attention du rapporteur spécial :

- Les recteurs piloteront désormais la SCSP et les universités dépendront de l'arbitrage budgétaire du rectorat ;
- La gestion de la sous-compensation du CAS *Pensions* pourrait accentuer les disparités selon la situation financière globale des universités de chaque académie et leur capacité à générer des ressources propres ;
- Les COMP deviennent « 100 % missions ». Si l'autonomie des établissements est renforcée, en contrepartie les financements sont conditionnés à l'atteinte d'objectifs chiffrés, négociés entre le recteur et l'établissement.

Le coût annuel de la hausse du taux de contribution employeur au CAS *Pensions* en 2026 est similaire à celui de 2025. À cet égard, les syndicats font valoir un coût de 210 millions d'euros pour les universités ⁽³⁾ et 60 millions d'euros pour les organismes de recherche.

1. Les universités : Sorbonne université, l'université Paris-Saclay et l'université de Lille

- Pour les universités, les décisions de l'État sur le taux de cotisation de CAS *Pensions* résultent d'arbitrages verticaux qui leur sont notifiés tardivement. L'absence de concertation préalable compromet la visibilité pluriannuelle et empêche les conseils d'administration d'anticiper la construction de leur budget.

- En 2025, le gouvernement compense intégralement la hausse du taux du CAS *Pensions* pour les universités lors du débat parlementaire, mais sans pérennisation ;

- En 2026, alors que le projet de loi de finances initial ne prévoyait qu'un taux de couverture de 40 %, un amendement a porté ce taux à 75 %. Ce relèvement laisse un reste à charge de 25 % ⁽⁴⁾, ce qui engendre un manque à gagner non compensé de 60 millions d'euros pour l'exercice 2026. Afin de neutraliser cet impact financier, la DGESIP sollicite une mesure de rattrapage dans le cadre du projet loi de finances pour 2027.

- Le modèle des universités de recherche intensive repose sur un taux d'encadrement élevé de fonctionnaires titulaires, ce qui démultiplie les effets de l'augmentation du taux de contribution employeur.

- Pour Sorbonne Université, sur 850 millions d'euros de budget (dont 500 millions d'euros de masse salariale), l'impact est de 2 millions d'euros de charges nettes par an, en 2025 et 2026. Au total, l'établissement subit 8 millions d'euros de mesures nationales non compensées (dont le coût du GVT), réduisant son fonds de roulement à seulement 14 jours de fonctionnement ;

- Pour l'université de Paris-Saclay, sur 518 millions d'euros de budget (dont 364 millions d'euros de masse salariale), l'impact représente 5,3 millions d'euros bruts (en raison d'une proportion importante de titulaires en fin de carrière).

(1) La SCSP couvre 76 % des recettes des EPSCP en 2023 (rapport de 2025, l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, IGESR).

(2) [*« La trésorerie des universités et des établissements de recherche », rapport de la Cour des Comptes, le 26 février 2026.*](#)

(3) 200 millions d'euros pour France universités. [*« Au cours des 15 dernières années, les universités ont pris plus que leur part à la solidarité nationale »*](#) de M. Lamri Adoui, président de France universités. Article du 26 septembre 2025.

(4) Une dérogation de compensation à 100 % a toutefois été accordée à une dizaine d'établissements de taille moyenne identifiés en situation critique de retour à l'équilibre financier ou sous contrat de redressement (parmi lesquels les universités du Mans, de Rennes 2, de Brest, de Montpellier 3 et de Bordeaux Montaigne).

Compensée à hauteur 97 % en 2025, la hausse est couverte à 75 % en 2026, entraînant 1,3 million d’euros de reste à charge direct ;

– Pour l’université de Lille, la charge brute de 7,9 millions d’euros a été entièrement intégrée dans la SCSP 2025, mais la situation demeure fragile en 2026.

Le pilotage de leurs ressources par les universités

Conformément à la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007 ⁽¹⁾, les universités pilotent leur masse salariale et leurs ressources. Elles doivent intégrer les évolutions du taux de contribution employeur, du GVT (Glissement Vieillesse Technicité) et les autres revalorisations dans leur budget. L’impact de ces hausses sur les recrutements varie selon la structure d’emplois et les marges de chaque établissement.

Les dotations de compensation sont ventilées selon les effectifs, après un dialogue de gestion avec les services de la région académique et le ministère, validé par la direction du budget, avant envoi des notifications aux établissements.

- L’établissement élabore et fait voter son budget dans le respect de la notification ⁽²⁾. La soutenabilité budgétaire est vérifiée par les services de la région académique et du ministère.

- Les universités ayant l’obligation légale de voter des budgets en équilibre, une sous-compensation impose des arbitrages immédiats. Les présidents rappellent que, contrairement au modèle des universités anglo-saxonnes, les droits d’inscription sont réglementés et fixes. Ils ne disposent d’aucun levier de tarification pour absorber une augmentation des prélèvements obligatoires, ce qui les rend totalement dépendants de la dotation de l’État (SCSP) ⁽³⁾.

- La sous-compensation du CAS *Pensions* compromet l’autonomie de gestion « Responsabilités et Compétences Élargies » (RCE) des universités, en particulier dans leurs leviers de pilotage : le plafond d’emplois, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et le pilotage du glissement vieillesse technicité (GVT).

Les choix stratégiques et scientifiques des conseils d’administration ne sont plus dictés par des ambitions de recherche, mais soumis à des contraintes budgétaires imposées par l’État.

(1) [Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.](#)

(2) Il convient de noter que les établissements n’avaient toujours pas reçu la notification formelle de la SCSP fin mai 2026 et que, par ailleurs, ils ne savaient pas si l’augmentation du taux de contribution employeur en 2026 serait compensée par l’État.

(3) Le poids de la masse salariale rapportée au montant de la SCSP permet de mesurer la rigidité des dépenses d’un opérateur.

2. Les organismes de recherche : CNRS, Inserm

- Le CNRS et l’Inserm sont deux établissements publics nationaux à caractère scientifique et technologique. Leur tutelle est assurée par le ministère chargé de la recherche ainsi que, pour l’INSERM, le ministère de la santé. La subvention pour charges de service public (SCSP) représente environ 71 % du budget.

- À la différence des universités, les organismes de recherche font face à une absence presque totale de compensation dès 2025, dénoncée par les syndicats (comme le SNCS-FSU).

– La masse salariale du CNRS s’établit à 2 605,1 millions d’euros, soit 70 % de son budget global. Dans ce périmètre, ses dépenses de CAS *Pensions* brut s’élèvent à 830 millions d’euros en 2025 et à 875 millions d’euros en 2026.

La hausse cumulée représente 128 millions d’euros qui n’ont fait l’objet d’aucune compensation en 2025 (reste à charge : 45 millions) et d’une couverture limitée à 7 millions d’euros en 2026 (reste à charge : 38 millions, auxquels s’ajoute à nouveau la non-compensation de 2025).

Conjuguée à la forte baisse cumulée de 256 millions d’euros de la SCSP entre 2024 et 2026 ⁽¹⁾, à l’absence de financements du GVT (63 millions), des mesures Guerini (56 millions) et du coût de la protection sociale complémentaire (6 millions), le CNRS enregistre un manque à gagner de plus de 500 millions d’euros, générant un déficit structurel de 20 millions d’euros pour la préparation du budget 2027.

– L’Inserm compte 9 000 personnels, dont 5 000 fonctionnaires rémunérés sur subvention. La hausse du taux de contribution employeur a représenté un coût de 9 millions d’euros en 2025 sans compensation financière, tandis que l’aide allouée en 2026, qualifiée d’« aumône », s’élève à 1,5 million d’euros. L’effet cumulé de cette mesure entraîne un reste à charge de 25,5 millions d’euros pour l’établissement. À subvention constante, la résorption de ce déficit équivaldrait au gel total des recrutements de fonctionnaires pendant 2,5 ans, soit le non-remplacement de 130 départs à la retraite par an.

Le CAS *Pensions* et les autres mesures de revalorisation (GVT, mesures Guerini, mise en place de la protection sociale complémentaire) représentent pour les opérateurs un coût non compensé évalué par les organisations syndicales et France Universités à près de 400 millions d’euros par an depuis trois ans.

(1) Le CNRS a indiqué en audition une ponction de la SCSP de 54 millions en 2024, et de 103 millions en 2025 puis en 2026.

Faute d'un financement de la hausse du taux de contribution employeur, la hausse des dépenses de masse salariale réduit la part de la SCSP disponible pour d'autres dépenses, dont les dépenses de fonctionnement. Il y a donc un effet d'éviction et le recours à la trésorerie. Les opérateurs soulignent qu'en 2026, la trésorerie existante est « fléchée », intégralement affectée aux budgets des contrats de recherche. Par conséquent, son utilisation à court terme pour financer d'autres dépenses présente un risque.

Recommandation n° 2 : Veiller à ce que la trésorerie des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche ne fasse pas l'objet de ponctions de l'État.

B. LE PARADOXE DES APPELS À PROJET, DES RESSOURCES PROPRES ET DES UNITES MIXTES DE RECHERCHE

1. Le mécanisme des enveloppes fermées des appels à projet

Les universités de recherche intensive sont les principales bénéficiaires des programmes d'excellence (programmes d'investissements d'avenir (PIA), plan de relance et d'investissement France 2030, programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR), appels d'offres de l'Agence nationale de la recherche). Ces projets sont financés par des subventions aux montants fixes, calculés longtemps à l'avance. L'obtention de ces contrats de recherche nationaux suppose le recrutement de personnels contractuels pour leur réalisation, à côté des chercheurs fonctionnaires affectés aux mêmes projets.

En cas de hausse du taux de contribution du CAS *Pensions*, les enveloppes budgétaires de ces projets ne sont pas réévaluées par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) ni par l'ANR. L'université doit donc prélever sur sa SCSP ou sur ses ressources propres pour couvrir le surcoût de pension des fonctionnaires affectés à ces contrats.

2. Les ressources propres des opérateurs et les économies imposées par l'État aux opérateurs

La part importante de la trésorerie des établissements de recherche correspond majoritairement à des subventions perçues d'avance ⁽¹⁾, notamment dans le cadre de France 2030 (voir supra). Ces fonds sont juridiquement fléchés et engagés sur le long terme pour financer des programmes scientifiques spécifiques (recrutement de personnel, investissements en équipements lourds et dépenses opérationnelles).

(1) Les 71 universités et établissements de recherche audités par la Cour des Comptes disposaient début 2025 d'une trésorerie d'environ 6,8 milliards d'euros (étude du 26 février 2026, « La trésorerie des universités et des établissements de recherche »).

Dans son étude du 26 février 2026, « La trésorerie des universités et des établissements de recherche » ⁽¹⁾, la Cour des Comptes souligne que la trésorerie « libre d'emploi » non affectée ne représente que 5 % de la trésorerie globale des 71 établissements audités ⁽²⁾.

Malgré cette situation, l'État s'appuie sur le niveau global de cette trésorerie pour imposer des mesures d'économie aux opérateurs. Ces réserves servent ainsi de variable d'ajustement dans un contexte de forte dégradation des finances publiques.

Ainsi, la sous-compensation de la hausse des cotisations au CAS *Pensions* oblige immédiatement les opérateurs à effectuer des choix. Outre la réduction des dépenses de fonctionnement courant et le report d'opérations immobilières, les opérateurs peuvent avoir à puiser dans une trésorerie pourtant réglementairement réservée à des projets de recherche à long terme.

Selon les données du CNRS, l'ensemble des décisions budgétaires prises par la tutelle représentent une ponction de plus de 500 millions d'euros depuis octobre 2024. Cette trajectoire conduit à l'assèchement de la trésorerie non fléchée à la fin de l'année 2026. De 440 millions d'euros en 2024, elle diminue à 236 millions d'euros en 2025 et devrait atteindre 15,4 millions d'euros en 2026.

3. Une gestion complexe au sein des laboratoires mixtes de recherche

Les personnels des organismes de recherche et des universités peuvent collaborer au sein d'unités mixtes de recherche (UMR). Face à la hausse des cotisations au CAS *Pensions* ces institutions de rattachement ont fait l'objet d'un traitement budgétaire différent, tant sur les modalités que sur les taux de compensation appliqués. Par exemple, à la suite de l'arbitrage de leur tutelle, le CNRS et l'Inserm ont dû absorber une part importante de ces hausses sur leurs fonds de roulement. En outre, la diminution de 103 millions d'euros de la SCSP du CNRS en 2025 aurait directement servi à financer la compensation partielle de la hausse du taux de contribution employeur au bénéfice des universités.

Cette divergence de traitement entre les organismes de recherche et les universités rend plus complexe la gouvernance de ces laboratoires (UMR), notamment dans la répartition des charges de personnel lors de l'émargement aux contrats des projets de recherche.

(1) « *La trésorerie des universités et des établissements de recherche* », Cour des Comptes, 26 février 2026.

(2) Étaient notamment audités l'université de Paris Saclay, l'université de Lille, le CNRS et l'Inserm.

C. DES MENACES QUI PÈSENT SUR L'EMPLOI SCIENTIFIQUE STATUTAIRE

Le plafond d'emplois des opérateurs voté en loi de finances est resté globalement stable en 2025 et en 2026 ⁽¹⁾. Le remplacement des titulaires par des contractuels est encore limité pour des missions de chercheurs, enseignants et enseignants-chercheurs, mais il est important pour les fonctions support (ingénieurs, administratifs, techniciens).

La SCSP ne suffisant plus à financer les emplois de fonctionnaires, l'effet conjugué de l'évolution du CAS *Pensions*, à côté d'autres mesures de revalorisation de la fonction publique, entraîne des évolutions structurelles dans les politiques de recrutement des opérateurs.

1. Un effet de substitution et le gel des postes

- La hausse du taux de cotisation au CAS *Pensions*, combinée aux revalorisations de la fonction publique ⁽²⁾ crée un effet de ciseaux budgétaire pour les établissements. L'augmentation mécanique du coût unitaire des agents titulaires contraint financièrement les recrutements sous statut, qui deviennent une variable d'ajustement. Pour un fonctionnaire rémunéré 2 500 euros bruts par mois, l'université doit verser une cotisation employeur retraite de 2 000 euros. Ce coût « chargé » devient ainsi un critère d'arbitrage déterminant lors des recrutements.

Par exemple à l'université de Paris-Saclay, en 2026, le reste à charge de la non-compensation de la hausse du CAS *Pensions* s'élève à 1,3 million d'euros. Avec ce montant il est possible de recruter en moyenne 10 professeurs des universités ou 15 maîtres de conférences titulaires, un volume qui doublerait en recourant à des agents contractuels. Les organisations syndicales qualifient cette situation d'incitation forcée (un « *pousse au crime* ») pour des universités budgétairement « asphyxiées ».

- Pour limiter la croissance de la masse salariale sous plafond d'emplois, les universités se tournent vers le recrutement de contractuels sur des emplois permanents. Le taux de cotisation pour un contractuel ⁽³⁾ s'élève en effet à environ 25 % contre 82 % pour un fonctionnaire titulaire.

(1) Pour le CNRS, le plafond d'emplois a été longtemps surdimensionné par rapport à la masse salariale accordée par le ministère. En application de la loi de programmation des finances publiques 2023–2027, la diminution du plafond a été engagée et est passée de 25 999 ETPT en 2025 à 25 902 ETPT en 2026.

(2) Les revalorisations telles que le GVT, le point d'indice, les mesures « Guerini », la mise en place de la prise en charge partielle de la prévoyance complémentaire obligatoire, etc.

(3) Les agents contractuels sont recrutés par contrat de droit public, pour une durée déterminée ou indéterminée. Ils ne relèvent pas du statut général des fonctionnaires et sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour la retraite de base (CNAV) ainsi qu'au régime complémentaire IRCANTEC.

Face à cet écart, les universités privilégient parfois les recrutements hors plafond ⁽¹⁾ ou gèlent des postes de titulaires au profit de contractuels (CDD ou CDI de mission). Ces derniers sont alors financés sur ressources propres ou sur les crédits d'appels à projets du Secrétariat général pour l'investissement.

- Par ailleurs, l'augmentation du nombre de contractuels est alimentée par la hausse des crédits de recherche issus de différents plans (comme France 2030) et des appels à projets de l'ANR. Ces financements non pérennes ne permettent pas, réglementairement, le recrutement d'agents titulaires, mais favorisent l'embauche de doctorants et post-doctorants contractuels.

- Les syndicats constatent une bascule similaire en ce qui concerne les fonctions de support et les personnels techniques (BIATSS), dont la moitié des vacances est désormais pourvue par des agents contractuels. Sur la période 2019-2024, les effectifs de BIATSS contractuels ont augmenté d'environ 7 500 ETPT (+ 29 %), tandis que les effectifs de fonctionnaires ont diminué de 3 335 ETP (− 6 %).

Sorbonne Université enregistre une perte nette de 109 postes d'enseignants-chercheurs titulaires entre 2018 et 2025 (− 4,31 %) sur un vivier d'environ 3 200. Sur la même période, l'établissement enregistre une perte nette de 190 personnels BIATSS titulaires parallèlement à l'augmentation de 243 personnels contractuels.

Entre 2017 et 2024, le CNRS a perdu des centaines de postes de titulaires tout en intégrant plus de 3 200 contractuels supplémentaires.

2. Un recours accru aux heures complémentaires des enseignants-chercheurs

Le recours aux heures complémentaires des enseignants-chercheurs constitue une variable d'ajustement essentielle pour garantir la continuité des enseignements universitaires dans un contexte de gel ou de suppression de postes de titulaires. Les présidents d'universités et les organisations syndicales soulignent la dimension paradoxale de ce dispositif : l'augmentation du coût unitaire des fonctionnaires contraint *in fine* les établissements à dépendre de la réalisation d'un volume d'heures complémentaires par ces mêmes titulaires.

(1) Voté par le CA et piloté par l'établissement, le hors-plafond est un plafond financier contraint par les ressources disponibles.

Cette heure complémentaire est rémunérée faiblement, à 43,50 euros, au même niveau qu'une heure de vacation confiée à un intervenant extérieur ⁽¹⁾. À titre de comparaison, le coût horaire d'enseignement d'un enseignant-chercheur titulaire en début de carrière s'élève à 344 euros ⁽²⁾.

Recourir aux heures complémentaires ne représente pas un coût prohibitif pour les universités. Pire même, le recours aux heures complémentaires est une solution à moindre coût pour permettre, en complément du recours à des vacataires, de pourvoir à l'ensemble des heures d'enseignement devant être dispensées alors même que les effectifs de titulaires sont chroniquement insuffisants pour assurer un tel service d'enseignement.

Ce dévoiement est structurel : en moyenne, un enseignant-chercheur assure un sur-service de 32 %, ce qui le conduit à accomplir à 254 heures « équivalent TD » au lieu des 192 heures statutaires.

Cette surcharge de travail, rémunérée très faiblement, soulève d'importantes interrogations en matière de santé et de qualité de vie et des conditions de travail des enseignants-chercheurs.

3. Une neutralisation des crédits de la loi de programmation de la recherche

Les présidents d'universités et les organisations syndicales constatent que les gains et les revalorisations de carrières portés par la loi de programmation de la recherche ⁽³⁾ (LPR), ainsi que le déploiement des chaires de professeur junior (CPJ) ⁽⁴⁾ sont neutralisés par la hausse du taux de la contribution employeur au CAS *Pensions*.

Ainsi, dans la loi de programmation de la recherche, la SCSP devait prévoir des enveloppes de revalorisation des régimes indemnitaires des enseignants-chercheurs (RIPEC) sur leurs trois composantes : le socle (C1), les indemnités fonctionnelles (C2) et les primes individuelles (C3). Dans les faits, le mécanisme du CAS *Pensions*, sans annuler ces revalorisations, a généré un effet d'éviction qui consomme l'essentiel des crédits disponibles.

(1) La vacation est exonérée de cotisations au titre du CAS *Pensions*. Le [rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, publié en juin 2025](#), fait état d'une stabilité du recours aux vacataires extérieurs.

(2) Un enseignant-chercheur titulaire en début de carrière représente un coût annuel de 66 119 euros pour l'établissement (en incluant le CAS *Pensions*, l'assurance maladie et l'impact du demi-service de recherche).

(3) Les [dispositions de la LPR](#) ont permis d'améliorer la rémunération des enseignants-chercheurs (ou chercheurs), dont aucun désormais n'est rétribué à moins de l'équivalent de deux SMIC. Des primes individuelles (4 800 euros pour la RIPEC C1, des montants des RIPEC C2 et RIPEC C3 liés au grade) peuvent également être demandées par les enseignants-chercheurs.

(4) Le coût de l'emploi du fonctionnaire devient une contrainte budgétaire qui pèse sur l'ouverture des postes par concours.

Enfin la diminution de 9 % du budget d'intervention de l'ANR en 2026 a pour effet de restreindre l'accès aux financements contractuels, accentuant la précarité des laboratoires.

Le rapporteur spécial considère que les opérateurs ne peuvent construire un budget initial sans information préalable d'un éventuel relèvement du taux du CAS *Pensions* : l'absence de concertation, le défaut de prévision pluriannuelle, la ponction du gouvernement sur les trésoreries des opérateurs sont des freins à une gestion efficace. Aussi, il recommande l'établissement d'un meilleur dialogue en amont des arbitrages.

Recommandation n° 1 : Améliorer le dialogue entre l'État et les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche en amont des arbitrages budgétaires annuels et favoriser la programmation pluriannuelle.

Le rapporteur spécial considère également que le recrutement de personnels contractuels pour des raisons budgétaires est un risque de précarisation des universités et des centres de recherche alors même que la mission de service public justifie le recrutement d'agents titulaires. Le recours aux heures complémentaires, rémunérées au prix d'une vacation, oblige les enseignants-chercheurs à un sur-service, qui représente en moyenne 32 % de l'ensemble de leur charge d'enseignement, pour pallier le manque de recrutements et de moyens des universités ; ces personnels hautement qualifiés sont exposés à des risques psycho-sociaux. Le recrutement de profils juniors ou de catégories moins élevées (B ou C à la place de A) afin de limiter l'impact financier fait peser le risque d'une baisse de qualification.

Recommandation n° 3 : Revoir les conditions de recours et de rémunération des heures complémentaires des enseignants et enseignants-chercheurs qui sont les piliers du service public de l'enseignement supérieur au sein des universités.

Enfin, selon le rapporteur spécial, le mécanisme du CAS *Pensions* est à bout de souffle : son déficit budgétaire ne résulte pas d'une dérive du montant individuel des pensions des fonctionnaires mais de l'augmentation mécanique de la masse salariale résultant du niveau du taux de contribution employeur. L'État « garant de la solidarité nationale » accorde une subvention implicite aux régimes dont la situation démographique est plus favorable que la moyenne. L'effort contributif de l'État est estimé à 21 milliards d'euros ⁽¹⁾ et le Parlement est mal informé de ces flux financiers.

(1) [*Focus 121, Conseil d'analyse économique, septembre 2025, « retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué », \(effort contributif de l'État évalué à 21 milliards\).*](#)

III. DES PISTES POUR RÉFORMER LE TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR

A. LA MÉTHODE COMPTABLE FAUSSE LA PRÉSENTATION DES COMPTES PUBLICS

1. La dépense publique est surévaluée

En comptabilité nationale, conformément au système européen des comptes (SEC 2010), les cotisations employeurs sont assimilées à des éléments de rémunération. Ce mécanisme majore artificiellement la dépense publique française de 1,5 point de PIB pour la fonction publique d'État et de 0,3 point pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), soit un total de 1,8 point de PIB. Comme vu précédemment, en raison du niveau du taux de contribution employeur, le coût annuel moyen d'un fonctionnaire s'élève à 75 000 euros, contre 48 000 euros pour un salarié du secteur privé.

2. Les indicateurs de dépense en faveur de la recherche sont faussés

L'Union européenne fixe l'objectif de l'effort de recherche publique à 1 % du PIB. En France, cet indicateur est en baisse et devrait atteindre 0,7 % en 2026. Toutefois, les syndicats soulignent que ce calcul intègre le coût « hyper-gonflé » du taux du CAS *Pensions*. En s'alignant sur un niveau de taux plus standard, par exemple celui du secteur privé, l'effort réel d'investissement de la France se situerait plutôt entre 0,55 % et 0,6 % du PIB. Selon les organisations, cette méthode comptable occulte donc un sous-investissement structurel depuis 20 ans.

Aux termes de l'article 17-139 du règlement de comptabilité nationale UE SEC 2010 ⁽¹⁾ « *il est possible d'estimer les cotisations de pension imputées à la charge des employeurs des administrations publiques [...] sur la base d'un pourcentage raisonnable des salaires versés au personnel en activité* ».

Il est donc techniquement possible de calculer une cotisation « raisonnable » complétée par une écriture de subvention de l'État couvrant le besoin de financement du régime.

B. LES ENJEUX D'UNE RÉFORME DU MODE DE FINANCEMENT

1. Un changement de méthode comptable à horizon 2030 pour l'INSEE

La méthode par solde, utilisée pour déterminer les cotisations imputées des régimes de retraite de la fonction publique, consiste à comptabiliser les montants

(1) [*Règlement \(UE\) n ° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.*](#)

nécessaires à l'équilibre des pensions versées, après retraitement de certains régimes spécifiques (tels qu'Orange et La Poste) ⁽¹⁾. Cette approche équivaut sensiblement au taux actuel du compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Définie dans les années 1980, cette méthode ne présentait pas d'inconvénient particulier tant que le déséquilibre démographique restait limité. La forte hausse du taux de contribution employeur du CAS met en évidence les limites du système. Cette modalité de calcul conduit désormais à une surévaluation du coût du travail des fonctionnaires en comptabilité nationale.

Dans la perspective du prochain changement de base prévu en 2030, l'INSEE envisage une révision de sa méthodologie. Une telle évolution pourrait se traduire par une baisse des cotisations imputées, ce qui modifierait par conséquent le PIB en valeur. En raison de ces conséquences macroéconomiques, ces travaux font l'objet d'un suivi attentif d'Eurostat.

2. Un coût financier direct pour l'État

Une diminution du taux de contribution employeur au CAS *Pensions* soulève plusieurs difficultés techniques relevées par la Direction du budget. En effet, un alignement sur les taux du secteur privé engendrerait, selon le scénario le plus optimiste, une perte de recettes annuelles d'au moins 400 millions d'euros pour le budget général.

Il serait difficile pour l'État de capter l'intégralité des économies de dépenses réalisées par ses opérateurs. Cette situation concerne particulièrement les structures financées sur ressources propres, par des dispositifs de redevances (exemple du budget annexe de l'aviation civile) ou par des taxes affectées.

3. Un risque sur l'effort de défense nationale

Le calcul de l'effort de défense, selon les critères de l'OTAN, intègre le taux de contribution employeur aux pensions militaires d'État (126,07 %). Modifier ce circuit de financement risquerait de minorer cet indicateur et de fragiliser les engagements de la France.

4. Un impact réel sur l'autonomie des établissements

Selon la DGESIP, un abaissement du taux de contribution employeur au CAS *Pensions* entraînerait une réduction proportionnelle, par la Direction du budget, des crédits de l'enseignement supérieur. Les présidents d'université estiment que l'impact de cette mesure dépendrait des modalités de révision de la SCSP. Si sa diminution équivaut à la baisse de la cotisation, l'opération sera neutre sans dégager de marge de manœuvre budgétaire nouvelle pour les opérateurs.

(1) Réponse au questionnaire du rapporteur spécial par la direction du budget.

Malgré cela, les établissements défendent l'intérêt d'une baisse du taux au titre de la transparence comptable. Cette évolution permettrait d'afficher le coût réel de l'emploi scientifique dans les universités, plutôt que de répercuter artificiellement sur leur masse salariale le déficit démographique du régime de retraite de la fonction publique.

Les présidents d'université soulignent que les effets de la baisse varieraient selon la nature des financements.

D'une part, une baisse uniforme du taux redonnerait du pouvoir d'achat aux contrats de recherche financés sur ressources propres (ANR, Europe, contrats industriels) actuellement soumis au taux plein du CAS *Pensions* sur enveloppes fermées. D'autre part, à l'instar des organisations syndicales, ils redoutent qu'une diminution du taux n'incite l'État à réduire plus largement le budget global de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, au-delà de la seule composante des pensions.

C. LA RÉFORME EN COURS

1. Une subvention implicite à côté du taux de contribution employeur

Dans son étude de juin 2025, l'Institut des politiques publiques ⁽¹⁾ présente, à partir des données de la DREES de 2020 ⁽²⁾, un compte corrigé avec un niveau de contribution du CAS *Pensions* (pour l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires) à hauteur de 34,7 %. Ce taux permet de diminuer le coût comptable d'un fonctionnaire, de requalifier une part importante de la contribution employeur actuelle en « transfert agrégé » ou subvention.

Ces requalifications n'ont pas d'incidence sur le déficit public dans son ensemble dès lors que l'État devra s'acquitter de la même dépense totale. Mais la ventilation de la dépense en cotisations d'équilibre employeur, cotisations salariales, droits spécifiques à certaines professions, prise en charge de déséquilibres démographiques, prise en charge des majorations pour enfants, permettra d'apporter un éclairage au système actuel des retraites qui va au-delà de celles des fonctionnaires.

Recommandation n° 4 : Approfondir, dans la lignée des travaux de l'Institut des politiques publiques, les pistes de réforme du CAS *Pensions* – ce qui permettra d'afficher le coût réel de l'emploi scientifique et d'améliorer la présentation des comptes publics.

(1) [Rapport de l'IPP, juin 2025, « retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? »](#) (reprend l'estimation de 11 milliards d'euros de la Cour des Comptes)

(2) [Étude de la Drees n°130 d'avril 2025.](#)

2. Une évolution dans la documentation budgétaire au projet de loi de finances pour 2026

Dans son rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2026, le gouvernement a fait évoluer la documentation budgétaire : le jaune annexé au projet de loi de finances a intégré un premier exercice prenant comme référence le taux de contribution du secteur privé (16,58 %) et considérant que le reste des recettes relève de subventions pour compenser indistinctement des spécificités du régime des fonctionnaires d'État (carrières courtes, éventuels avantages spécifiques) et son déséquilibre démographique. Les 52,4 milliards d'euros de contributions employeurs (hors invalidité) des fonctionnaires civils et militaires présentées dans le *CAS Pensions* pour l'exercice 2024 seraient retraités entre, d'une part, 11 milliards d'euros de contributions recalculées, et d'autre part, 41,5 milliards d'euros de subventions d'équilibre.

La Cour des comptes, saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale en application du 2 de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, remettra en septembre un rapport sur les modalités de financement du régime de retraite des fonctionnaires de l'État à travers le *CAS Pensions*.

Le rapporteur spécial sera vigilant sur l'architecture de financement du *CAS Pensions* qui sera présentée par le gouvernement dans son projet de loi de finances pour 2027.

Pour restaurer la transparence, le rapporteur spécial invite à une modification de la présentation des comptes publics, en dissociant formellement la part purement contributive de la cotisation de la subvention d'équilibre de l'État aux régimes de retraite, et en présentant les comptes avant tout transfert financier entre les régimes de retraite.

Recommandation n° 5 : Faire apparaître la subvention d'équilibre de l'État aux régimes de retraite à côté de la cotisation retraite et, ainsi, distinguer les flux financiers de l'État « employeur » de ceux de l'État « garant de la solidarité nationale ».

Recommandation n° 6 : Présenter les comptes avant tout transfert financier entre les régimes de retraite.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du 15 juillet, la commission examine 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 équivalent 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 formulerai 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.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

(par ordre chronologique)

M. Jean Pascal Beaufret, inspecteur général des finances honoraire et ancien directeur général des impôts

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

– Mme Emilie Cayatte, adjointe à la cheffe du bureau des retraites de la direction du budget

– M. Yoann Geneslay, adjoint à la sous-directrice de la 3^{ème} sous-direction de l'enseignement scolaire, recherche, enseignement supérieur, industrie de la direction du budget

– M. Julien Tanneau, chef du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur de la direction du budget

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace

– M. Géraud De Marcillac, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

Mme Nathalie Drach-Temam, présidente de Sorbonne Université

M. Camille Galap, président de l'Université de Paris Saclay

Syndicat national de la recherche scientifique (SNCS-FSU)

– M. Boris Gralak, secrétaire général

Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP-FSU)

- M. Hervé Christofol, membre du bureau national

Syndicat national des travailleurs de la recherche scientifique (SNTRS-CGT)

- Mme Claudia Gallina, co-secrétaire générale
- M. Didier Gori, membre du bureau national

Confédération française démocratique du travail – Éducation, Formation Recherche Publiques (CFDT-EPST)

- M. Nicolas Holzschuch, secrétaire fédéral

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- M. François Pouget, directeur général délégué aux ressources
- M. Thomas Borel, responsable des affaires publiques

Institut national de la santé et de le recherche médicale

- M. Damien Rousset, directeur général délégué à l'administration
- Mme Anne-Sophie Etzol, responsable des relations institutionnelles

M. Régis Bordet, président de l'Université de Lille