

... le projet de loi de finances pour 2026

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » ET PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »

Vincent CAPO-CANELLAS, rapporteur spécial, Sénateur de la Seine-Saint-Denis

1. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

A. LA HAUSSE INÉDITE DE LA FISCALITÉ AÉRIENNE PÈSE SUR LE TRAFIC

En 2024, la France avait retrouvé le niveau de trafic aérien observé en 2019. Cependant, depuis mars 2025, sa croissance s'est essoufflée alors qu'elle demeurait très dynamique ailleurs en Europe. Cette spécificité française s'explique vraisemblablement par l'augmentation des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) entrée en vigueur le 1^{er} mars 2025.

Par ailleurs, les tendances globales masquent de grandes disparités. Ainsi, le trafic sur les lignes intérieures reste-t-il sensiblement inférieur à son niveau d'avant crise et continue de s'affaiblir. Au premier semestre 2025, le trafic aérien domestique en France était inférieur de 26 % à son niveau de 2019, un affaiblissement vraisemblablement amplifié par la hausse des tarifs de la TSBA. D'après l'Union des aéroports de France (UAF), certains aéroports de proximité, essentiellement desservis par des compagnies à bas coûts, très affectés par les conséquences de la hausse de la TSBA, pourraient perdre toutes leurs lignes l'été prochain.

En outre, les compagnies françaises d'aviation d'affaires commerciales souffrent tout particulièrement de ces évolutions fiscales.

Le rapporteur n'est pas surpris par les conséquences de cette hausse inédite de la fiscalité sur le transport aérien. Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, il avait lui-même mis en garde contre ces effets et alerté sur les risques majeurs que faisait peser cette mesure sur le secteur aérien en France, tout particulièrement en ce qui concerne les vols intérieurs, l'emploi ou encore l'attractivité touristique du pays.

B. PROVENANT ESSENTIELLEMENT DES REDEVANCES VERSÉES PAR LES COMPAGNIES AÉRIENNES, LES RECETTES DU BACEA SONT TRÈS DYNAMIQUES

En 2025¹ les recettes d'exploitation du BACEA ont été plus dynamiques que la prévision faite en loi de finances initiale. Elles pourraient ainsi s'élever à 2 749 millions d'euros contre 2 656 millions d'euros initialement prévus (+ 3,5 %). En 2026, ces recettes d'exploitation devraient poursuivre leur progression pour, selon les hypothèses de trafic retenues à ce jour par la DGAC², approcher les 2,8 milliards d'euros.

C. CERTES EN AUGMENTATION, LES DÉPENSES DU BACEA N'EN SONT PAS MOINS AFFECTÉES PAR LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI S'IMPOSENT À L'ÉTAT

1. Le plan de recrutement de nouveaux contrôleurs sera-t-il suffisant pour absorber le double choc de la hausse du trafic et de la vague attendue de départs à la retraite ?

Le solde annuel des créations d'emplois à la DGAC est positif depuis 2024 en raison du besoin de recruter rapidement de nouveaux contrôleurs pour faire face à la reprise du trafic et à une vague importante de départs à la retraite attendue à la fin de la décennie. L'anticipation de cette dernière est nécessaire puisque la formation d'un contrôleur s'étend sur une période de cinq années. Ainsi, en 2026, à l'échelle du BACEA, le présent projet de loi de finances prévoit un schéma d'emplois positif à hauteur de 78 ETP, ce qui permettrait d'accroître le nombre de contrôleurs aériens³ de 110 ETP. Comme en

¹ Compte tenu notamment de la hausse plus forte qu'anticipé du trafic de survol.

² La DGAC a retenu le scénario médian d'Eurocontrol qui prévoit en 2026 une dynamique de trafic de 107 % du trafic de 2019.

³ Les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA).

2025, la hausse des effectifs du BACEA est cependant en retrait par rapport à une trajectoire pluriannuelle établie à l'automne 2023.

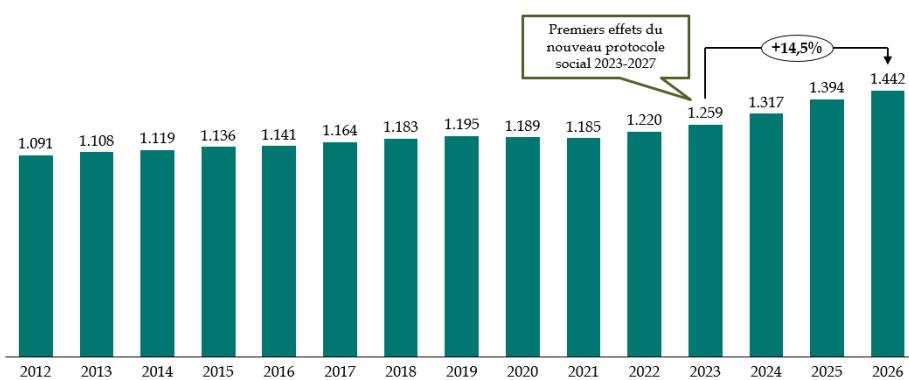
Alors que le nombre de vols à contrôler ne cesse de croître et qu'une vague inédite de départs à la retraite se profile, le rapporteur craint que les recrutements actuels soient insuffisants et redoute une situation de sous-capacité chronique qui se traduirait par des retards massifs, sources de pertes significatives pour le secteur aérien mais aussi de moindres recettes et de pénalités financières pour la direction des services de la navigation aérienne (DSNA).

Ce « cercle vicieux » ne ferait que des perdants. Il résulte d'une vision court-termiste focalisée sur le seul coût de recrutement d'un contrôleur sans tenir compte des conséquences économiques, plus lourdes, résultant de l'absence de recrutement. Au regard du coût global, pour le secteur et l'économie nationale, d'un déficit durable de la capacité de contrôle, le risque financier lié à un éventuel recrutement excessif de contrôleurs¹ est incomparablement plus faible que celui résultant de recrutements sous-dimensionnés. Cette analyse est notamment corroborée par les données d'un rapport de la Commission européenne publié en mars 2025².

En 2026, les dépenses de personnel de la DGAC, le principal poste de dépenses du budget annexe, devraient augmenter de 48 millions d'euros (+ 3 %) pour atteindre 1 442 millions d'euros.

Les charges de personnel du BACEA depuis 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette augmentation a pour principale origine les mesures catégorielles accordées aux agents de la DGAC dans le cadre d'un protocole social conclu au printemps 2024.

2. Alors que les performances du contrôle aérien sont plus mauvaises que jamais, l'effet des mesures d'efficience prévues par le protocole social reste imperceptible

Le rapporteur rappelle à ce titre le besoin impératif d'évaluer rapidement et de la façon la plus précise possible l'efficacité des mesures de performance, tout particulièrement en termes d'organisation du temps de travail des contrôleurs, qui ont été déployées dans le cadre de cet accord pluriannuel. En effet, le rapporteur observe qu'aujourd'hui, l'amélioration de la performance qui devrait résulter de la mise en œuvre de ces mesures n'est pas perceptible dans les statistiques, bien au contraire. Alors que le service rendu par la DSNA semble se dégrader de façon alarmante, l'impératif d'amélioration structurelle de sa performance doit rester une priorité absolue. Le contrôle aérien français est largement le principal contributeur de retards en Europe. Déjà catastrophique en 2024 (5,1 millions de minutes de retards cumulés sur l'année soit 37,5 % du total en Europe), la situation s'est dramatiquement aggravée en 2025 avec déjà 5,6 millions de minutes de retard causées par le contrôle aérien au cours des seuls huit premiers mois de l'année, soit une augmentation de 50 % par rapport à la même période en 2024. Dans le même temps, ailleurs en Europe, les performances des services de contrôle de la navigation aérienne s'améliorent et le deuxième pourvoyeur de retard, l'Allemagne, totalise moins de 2,5 millions de minutes de retard sur la même période.

¹ Si les prévisions de trafics venaient à être revues à la baisse.

² Performance review report 2024, Eurocontrol, mars 2025.

3. La remise en cause de la trajectoire d'investissement sur laquelle s'est engagée la DSNA auprès de l'Union européenne et des compagnies pourrait entraîner des déconvenues

En 2026, les dépenses d'investissement du BACEA devraient progresser de 46 millions d'euros pour atteindre **437 millions d'euros**, une augmentation qui s'explique par la mise en œuvre de la **trajectoire d'investissement** pluriannuelle prévue **dans le cadre du plan de performance « RP4 »** négocié avec la commission européenne pour la période 2025-2029. Cependant, **en 2025 comme en 2026, les investissements prévus sont en retrait** par rapport aux engagements pris à l'égard de l'Union européenne et des compagnies.

Face au retard technologique du contrôle aérien français et à l'obsolescence de certaines de ses infrastructures, **cette situation est préoccupante**. Elle a conduit la DSNA à annuler ou lisser dans le temps des opérations d'investissements parfois critiques. Elle a notamment suspendu des projets de modernisation des outils du contrôle aérien **en Polynésie française et dans l'océan indien**. La situation la plus inquiétante concerne la modernisation du système de communication entre les contrôleurs et les pilotes. La DSNA ne dispose plus d'aucune marge sur ce programme. Tout nouveau retard pourrait entraîner de lourdes conséquences. Si une défaillance de ce système venait à entraîner la fermeture d'un centre, les conséquences financières pour le secteur se chiffreraient alors au moins en centaines de millions d'euros.

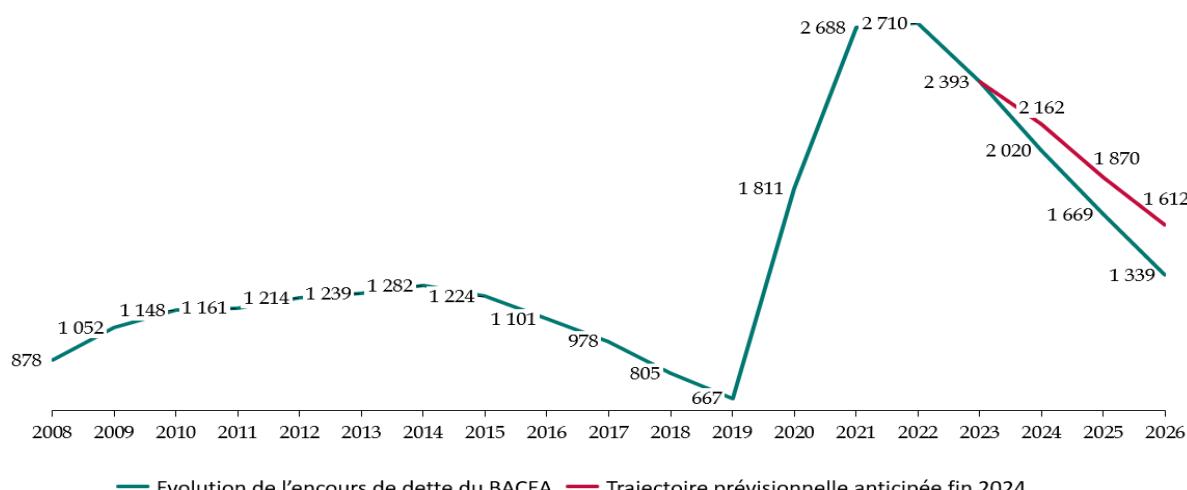
Le rapporteur note par ailleurs qu'en raison de la régulation européenne, **les annulations ou reports de projets d'investissements pourraient conduire à des remboursements aux compagnies aériennes mais également au paiement de pénalités**.

4. Compte-tenu du dynamisme de ses recettes, la dette du BACEA se résorbe rapidement

Comme l'illustre le graphique ci-après, le dynamisme des recettes du BACEA conjugué à la maîtrise de ses dépenses résultant des contraintes budgétaires de l'État¹, se traduit par une accélération de la trajectoire de désendettement du budget annexe.

Évolution de l'endettement du budget annexe de 2008 à 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

¹ Visant notamment à contenir la norme de dépenses dans laquelle figurent les dépenses du budget annexe.

2. LE PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »

A. UNE DOTATION EXCEPTIONNELLE DE 66 MILLIONS D'EUROS NÉCESSAIRE POUR RENOUVELER LES SUPERCALCULATEURS DE MÉTÉO-FRANCE

En 2026, si le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) socle de Météo-France doit rester stable à 198 millions d'euros, l'établissement public percevra une dotation exceptionnelle de 66 millions d'euros destinée à financer le renouvellement de ses supercalculateurs¹. Ce projet doit permettre à l'opérateur de multiplier sa puissance de calcul par six en 2027. Le coût total de ce projet, est estimé à 415 millions d'euros pour des bénéfices socio-économiques évalués à 1,4 milliard d'euros.

Après des augmentations en 2023 puis en 2024, le plafond d'emplois de Météo-France s'est stabilisé en 2025. Le présent projet de loi de finances prévoit de le maintenir à 2 632 ETPT.

B. GRÂCE NOTAMMENT AUX INITIATIVES DU RAPPORTEUR ET APRÈS DEUX EXERCICES BUDGÉTAIRES EXTRÊMEMENT DIFFICILES, L'IGN COMMENCE À RETROUVER DE L'OXYGÈNE

Pour 2026, la SCSP de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) doit représenter 100,5 millions d'euros. Ce montant stable par rapport à 2025 résulte en réalité d'un double rebasage permis par des initiatives du rapporteur qui visaient à résoudre l'impasse financière dans laquelle se trouvait l'IGN.

En effet, à la fin de l'année 2023, avec le tarissement des recettes perçues d'avance par d'autres administrations afin de financer sa contribution à de grands projets, l'IGN s'était retrouvé dans une impasse financière. En 2024, il est apparu que les difficultés de l'opérateur étaient même plus graves encore. Un phénomène de « cavalerie budgétaire » avait masqué un déficit structurel de 15 millions d'euros.

Alors que le Gouvernement ne parvenait pas à solutionner une problématique pourtant connue de tous, les initiatives prises par le rapporteur dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2023 puis de la loi de finances pour 2025² ont permis de faire une partie du chemin nécessaire vers le rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'IGN. L'autre partie des efforts devait être accomplie par l'établissement lui-même, à travers des gains de performance. C'est ce qu'il a fait en concevant un plan d'économies structurelles qui devrait se traduire par des gains d'efficience pérennes d'environ 7 millions d'euros par an.

Si l'horizon financier de l'IGN n'est pas encore tout à fait stabilisé, en témoigne la persistance d'un déficit budgétaire et un niveau de trésorerie qui se réduit dangereusement, le rapporteur constate que la situation de l'opérateur est nettement moins préoccupante qu'elle ne pouvait l'être en 2023 et en 2024.

C. LE CEREMA : LE NOUVEL « HOMME MALADE » DU PROGRAMME 159

Dans un rapport d'information qu'il a présenté en juillet 2025³, tout en soulignant que l'établissement constituait un outil d'expertise technique indispensable à l'État et aux collectivités à l'heure où l'approche de l'aménagement du territoire était révolutionnée par les conséquences des dérèglements climatiques, le rapporteur a mis en évidence l'impasse financière dans laquelle se trouve le Cerema.

Pour 2026, le présent projet de loi de finances prévoit pourtant une nouvelle diminution de 4,3 millions d'euros de sa SCSP, dans le prolongement d'une tendance quasiment constante depuis la création de l'opérateur en 2014 et relancée en 2025 après deux années de répit. En compensation, tout au long de cette période, ses tutelles l'on fortement incité à développer ses ressources propres, provenant principalement des collectivités locales. Toutefois, cette manne n'est pas intarissable et la contrainte budgétaire qui s'applique aux collectivités ainsi que les élections municipales devraient conduire à une stagnation de ces ressources en 2026.

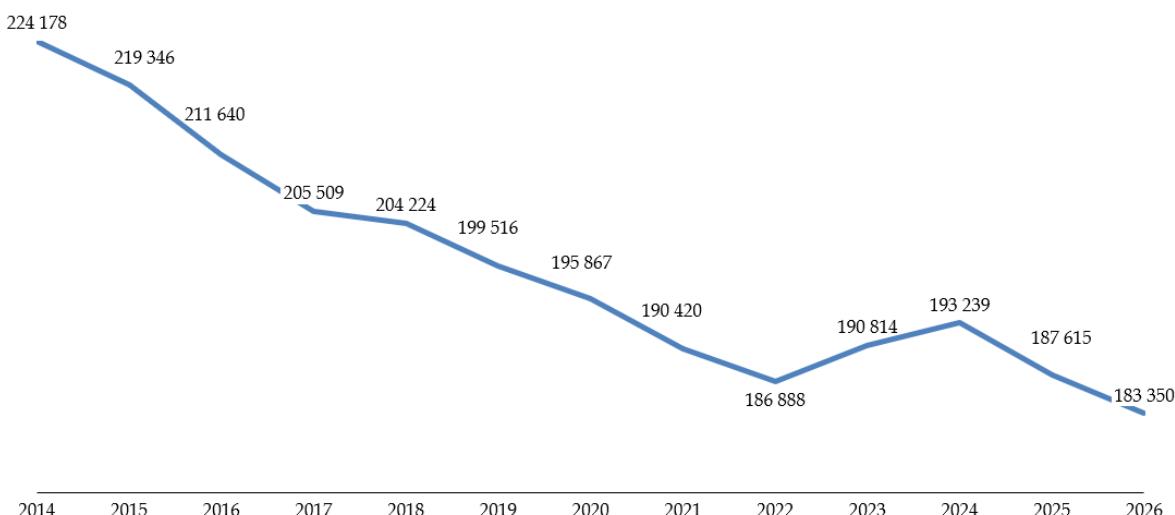
¹ Cette dotation exceptionnelle doit servir à verser une avance de 30 % de la redevance due au futur prestataire ainsi que des travaux dans les bâtiments qui accueilleront les supercalculateurs.

² Au cours de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 puis du projet de loi de finances pour 2025, deux amendements déposés par le rapporteur et retenus dans les textes promulgués ont en effet permis de relever de façon pérenne, de 4 millions d'euros puis de 5 millions d'euros supplémentaires la SCSP de l'IGN.

³ Le Cerema, bras armé de l'État pour l'ingénierie publique et les infrastructures, en manque de fondations financières stables, rapport d'information n° 835 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances par M. Vincent Capo-Canellas, juillet 2025.

Évolution de la subvention pour charges de service public effectivement versée au Cerema depuis sa création

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

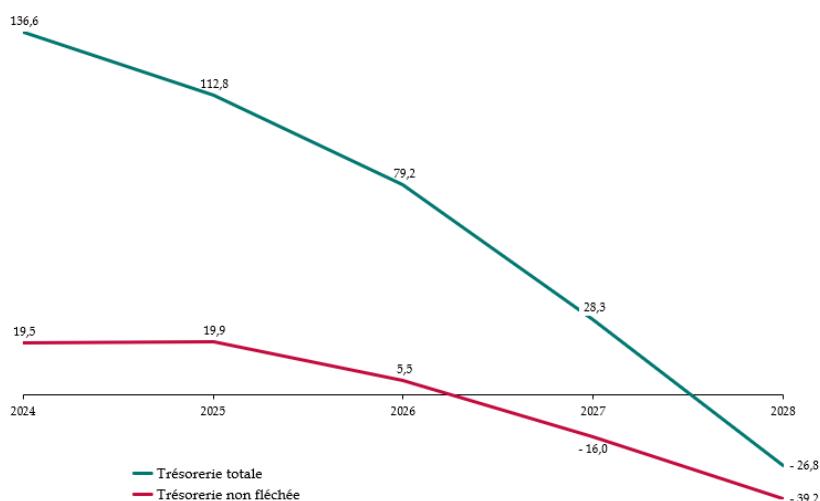
Dans son rapport d'information, le rapporteur avait évalué à environ 20 millions d'euros le déficit structurel de l'opérateur. La contrainte budgétaire extrêmement forte résultant de la loi de finances pour 2025 a rendu impératif la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre. Pour le seul exercice 2025, ce plan prévoit une baisse des dépenses de l'opérateur de 13,8 millions d'euros portant en premier lieu sur ses charges de personnel.

Entre 2020 et 2023, la trésorerie de l'établissement s'était sensiblement accrue en raison de programmes d'intervention qui lui ont été confiés. Dans la mesure où le Cerema ne dispose pas de cette trésorerie fléchée qui devra être redistribuée aux bénéficiaires des programmes, il est essentiel de suivre son niveau de trésorerie non fléchée, c'est-à-dire structurelle. Or, cette **trésorerie structurelle ne représentait déjà plus que 19,9 millions d'euros fin 2024**. À la fin de l'année 2025, elle ne s'élèverait plus qu'à 5,5 millions d'euros. À partir de 2026, elle deviendra négative. Autrement dit, à compter de l'année prochaine, le Cerema financera ses dépenses courantes en utilisant des fonds qui ne lui appartiennent pas. Ce phénomène de « cavalerie budgétaire » constitue une « fuite en avant financière » aux antipodes de toutes les règles les plus élémentaires de bonne gestion financière. Le rapporteur s'étonne que l'État puisse cautionner un tel système qu'il prend même la responsabilité d'aggraver en imposant au Cerema une nouvelle réduction sensible de ses ressources.

Les trajectoires financières prévisionnelles du Cerema s'avèrent extrêmement préoccupantes. Dès les premiers mois de l'année 2027, il serait en situation de cessation de paiements puisque sa trésorerie deviendrait négative. Toutes choses égales par ailleurs, « l'arrêt de mort » financier du Cerema est ainsi programmé dans un peu plus d'un an. Certes les prévisions actuelles semblent indiquer que l'établissement pourrait tant bien que mal « vivre » sur sa trésorerie fléchée en 2026 et attendre une « bouée de sauvetage » à l'horizon 2027, cependant, le rapporteur note que ce faisant, l'État prend un risque dans l'hypothèse d'événements imprévus qui conduiraient à accélérer la survenance du « moment fatidique ».

Évolution prévisionnelle de la trésorerie du Cerema

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Cerema au questionnaire du rapporteur

Le rapporteur a du mal à comprendre la constance de l'État à faire peser une contrainte si forte sur les moyens d'un établissement qui a pris le risque de se réformer. En effet, **le Cerema a su faire ce que l'État n'est jamais parvenu à réaliser**, à savoir l'inventaire détaillé de l'ensemble de ses missions et l'évaluation de leur plus-value. À l'issue de ce travail, il a renoncé à une part significative de ses activités malgré les résistances des directions d'administration centrales concernées. **À la faveur de cette réforme structurelle, le Cerema a pu absorber en cinq ans une réduction de 20 % de ses effectifs et de sa SCSP tout en augmentant son volume d'activité de 10 %.**

Le rapporteur estime donc qu'il est paradoxal d'imposer des efforts si lourds, de manière systématique, à un établissement qui a su mener à bien une telle réforme structurelle, des efforts tels qu'ils le contraignent à adopter un système de survie mortifère relevant de la « cavalerie budgétaire ». Prenant des airs de punition des « bons élèves » et de prime à l'immobilisme, le message adressé aux gestionnaires publics, notamment d'opérateurs, semble particulièrement contre-productif.

Réunie le 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » tels que modifiés par trois amendements, les deux premiers conduisant à minorer les crédits de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,7 millions d'euros en crédits de paiement, et le troisième à procéder à un transfert de crédits de 20 millions d'euros. Elle a également proposé l'adoption, sans modification, du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Enfin, elle a proposé d'adopter l'article 69 sans modification.

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Vincent CAPO-CANELLAS
Rapporteur spécial Sénateur (Union Centriste)
de la Seine-Saint-Denis

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28