

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 11c
Écologie, développement et mobilité durables
(Programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie »)

BUDGET ANNEXE : CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. Vincent CAPO-CANELLAS

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Deltros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » (BACEA) EN 2025.....	7
A. MALGRÉ UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DU TRAFIC ET UNE PIÈTRE PERFORMANCE DU CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS, LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE ONT ATTEINT UN NOUVEAU RECORD	7
1. <i>Une évolution du trafic aérien affectée par la hausse des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) et une augmentation très importante des retards de vols causés par les services français du contrôle de la navigation aérienne</i>	<i>7</i>
2. <i>En 2025, les recettes du BACEA ont atteint un nouveau record mais ses dépenses ont été réduites dans le cadre des efforts de redressement des finances publiques.....</i>	<i>9</i>
3. <i>En raison d'un niveau de recettes record et des annulations de dépenses en cours d'année, le budget annexe a accéléré son désendettement</i>	<i>13</i>
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	14
1. <i>Les effectifs de la DGAC : un risque de déficit chronique de moyens et un protocole social coûteux dont l'efficacité devra être démontrée de manière claire et transparente</i>	<i>14</i>
2. <i>La mise à niveau technique de la DSNA : entre nouveaux retards des grands programmes de modernisation et nécessité de traiter l'obsolescence de systèmes critiques ..</i>	<i>17</i>
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE » DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »	21
A. MÉTÉO-FRANCE : UN EXERCICE BUDGÉTAIRE STABLE ET « SANS PERTURBATIONS »	22
B. À LA FAVEUR NOTAMMENT DES INTERVENTIONS DU SÉNAT, LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE L'IGN S'AMÉLIORENT ENFIN.....	24
C. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DU CÉRÉMA EST TOUJOURS PLUS PRÉOCCUPANTE	25

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'évolution du trafic aérien en France se caractérise par de grandes disparités entre un trafic de survol dynamique et des vols domestiques atones. La dynamique de croissance du trafic aérien en France a été ralentie par l'augmentation très significative du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passager, souvent appelée taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) à compter du mois de mars 2025.
2. En 2025, les recettes du budget annexe ont poursuivi leur progression très rapide, à la faveur notamment du dynamisme du trafic de survol. Durant cet exercice, elles ont ainsi atteint le niveau record de 2,8 milliards d'euros, en hausse de 10 % par rapport à 2023 et supérieur de 27 % par rapport à 2019. L'augmentation la plus marquée concerne la redevance de route dont le produit a atteint à lui seul 1,8 milliard d'euros en 2025, en hausse de plus de 15 % en un an. Elle s'explique par le relèvement très significatif du taux unitaire de cette redevance en 2025.
3. En raison d'un niveau de recettes record et des annulations de dépenses en cours d'année, le budget annexe a accéléré son désendettement. En effet, après avoir culminé à 2,7 milliards d'euros en 2022, sa dette s'est résorbée de plus d'un milliard d'euros en trois ans pour redescendre à 1,6 milliard à la fin de l'année 2025. Sans entraver les moyens nécessaires à la modernisation technique du contrôle aérien ainsi que les recrutements de nouveaux contrôleurs, il est nécessaire que le budget annexe poursuive sa trajectoire de désendettement.
4. En raison de vagues de départs à la retraite inédites d'ici à la fin de la décennie, sans une augmentation du nombre de recrutements de nouveaux contrôleurs, les services du contrôle de la navigation aérienne en France pourraient souffrir d'une sous-capacité chronique susceptible d'occasionner une hausse durable et non maîtrisée des retards de vols fortement préjudiciable à l'économie du transport aérien comme aux recettes du budget annexe.
5. En 2025, le contrôle aérien français a généré de très importants retards de vols. Cette situation s'est fortement aggravée par rapport à l'année passée et qui est très éloignée des cibles visées.
6. Cette dégradation très sensible des retards de vols causés par les services du contrôle aérien français ne manque pas d'interroger quant à l'efficacité des mesures de performance mise en œuvre en application du protocole social de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) signé en 2024 et dont le coût prévisionnel avait été sous-estimé. Une évaluation détaillée de chaque dispositif prévu par le protocole, de ses conditions de mise en œuvre, de son efficacité et de son efficience au regard du coût qui en résulte pour le budget annexe doit être conduite dans la plus grande transparence.

7. Les annulations de crédits d'investissements réalisés en cours d'année n'ont pas été indolores pour les projets de modernisation technique des outils du contrôle aérien, y compris s'agissant de certains systèmes critiques, au premier rang desquels le remplacement des chaînes radiotéléphone. Le rapporteur a conscience que la programmation des nombreux projets d'investissements de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) doit être révisée et optimisée. Néanmoins, dans le domaine du contrôle aérien, chaque diminution des dépenses d'investissement doit être envisagée avec une grande prudence.

8. Si le nouveau retard de déploiement du programme emblématique de la modernisation technologique du contrôle aérien français (4-Flight) est regrettable, il ne doit pas remettre en cause les changements d'approche stratégiques initiés par la DSNA depuis quelques années. Le décommissionnement des systèmes obsolètes devient une nécessité urgente. À ce titre l'aboutissement final du déploiement du programme 4-Flight constitue un enjeu majeur de crédibilité pour la DSNA.

9. La situation financière de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) s'améliore enfin et l'établissement sort doucement de l'impasse budgétaire dans laquelle il était enfermé depuis 2023. Il reste cependant « convalescent » et son modèle économique devra continuer à faire l'objet d'une grande vigilance dans les mois et les années à venir.

10. Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) se trouve actuellement dans une impasse budgétaire et pourrait, si rien n'est fait, se retrouver en situation de cessation de paiement au cours de l'année 2027.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » (BACEA) EN 2025

A. MALGRÉ UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DU TRAFIC ET UNE PIÈTRE PERFORMANCE DU CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS, LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE ONT ATTEINT UN NOUVEAU RECORD

1. Une évolution du trafic aérien affectée par la hausse des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) et une augmentation très importante des retards de vols causés par les services français du contrôle de la navigation aérienne

De façon générale, la reprise du trafic aérien s'est poursuivie en 2025 et son niveau en France a dépassé de 2 % les chiffres de 2019, avant le déclenchement de la crise pandémique internationale. Cependant, cette évolution globale masque de grandes disparités. Si le trafic de survol du territoire national est très dynamique, la réalité est bien différente pour les vols intérieurs. Le trafic domestique français a baissé de 2 % en 2025 et représente moins de 80 % de son niveau de 2019.

La dynamique de croissance du trafic en France, en particulier s'agissant des courtes et moyennes distances, a ralenti à partir du premier trimestre 2025 suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars, de l'augmentation très significative du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passager, souvent appelée taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) prévue par la loi de finances pour 2025¹. Ce résultat n'a pas surpris le rapporteur qui avait mis en garde très tôt le Gouvernement sur les conséquences potentiellement délétères sur le secteur de cette hausse inconsiderée de la fiscalité aérienne.

Dans une étude de novembre 2025 sur les impacts de cette hausse de la fiscalité², la DGAC constate les signes d'une « baisse de la compétitivité du transport aérien français ». En effet, d'après la DGAC, « la France se positionne parmi les pays européens ayant la plus forte fiscalité du transport aérien, avec l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Danemark ».

En 2025, la direction nationale des services de la navigation aérienne (DSNA) a contrôlé 3 492 905 vols, soit 3 % de plus qu'en 2024. Au cours de cette année, les records de la journée (11 963 vols contrôlés le 18 juillet 2025) et de la semaine (81 209 vols contrôlés entre le 7 et le 13 juillet 2025) les plus chargées de l'histoire du contrôle aérien en France ont été battus.

En 2025, le contrôle aérien français a généré de très importants retards de vols. Une situation qui s'est fortement aggravée par rapport à l'année passée et qui est très éloignée des cibles visées. Ces retards ont atteint

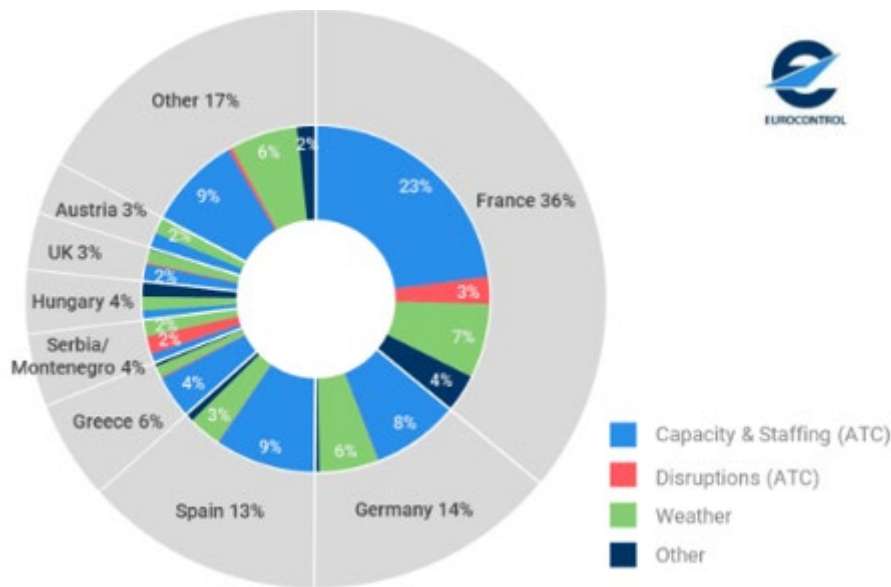
¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² Premiers retours sur la hausse de la TSBA de mars 2025 : baisse de compétitivité du transport aérien français, DGAC, novembre 2025.

ainsi **1,9 minute en moyenne par vol** en 2025 dont, d’après le rapport annuel de performance 2025 du budget annexe, 60 % étaient dus à des problèmes de capacité et d’organisation du travail lors des pics de trafic. **En 2024**, cet indicateur avait représenté **1,4 minute** de retard par vol en moyenne et **la cible** poursuivie par la DSNA¹ était en 2025 de **0,9 minute**.

Ainsi, en 2025, le contrôle aérien français a-t-il été de très loin le **principal pourvoyeur de retards de vols en Europe**. En outre, alors que **l’ensemble de nos partenaires voyaient leur situation s’améliorer**, le **contrôle aérien français s’est malheureusement illustré par une régression notable** de sa performance en la matière. La situation est particulièrement exacerbée s’agissant du contrôle des avions en survol par les centres en-route de la navigation aérienne (CRNA). Ainsi, d’après les données d’Eurocontrol, le contrôle aérien français a été responsable de **36 % de l’ensemble des retards de vols « en-route » observés en Europe** en 2025.

Répartition des retards de vols causés par les services du contrôle aérien de survol dit « en-route »



Source : european aviation overview 2025, Eurocontrol, janvier 2026

¹ Cible fixée dans le cadre de l’indicateur 3.1 « Retard ATFM moyen par vol » de l’objectif 3 « Améliorer la ponctualité des vols » du projet annuel de performance du programme 612 « Navigation aérienne » du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

2. En 2025, les recettes du BACEA ont atteint un nouveau record mais ses dépenses ont été réduites dans le cadre des efforts de redressement des finances publiques

Mouvements de crédits de paiement intervenus en gestion pendant l'exercice 2025

(en millions d'euros)

	LFI 2025 ¹	Reports entrants	Décret d'annulations ²	Mouvements de crédits	LFFG ³	FDC / ADP	Total crédits disponibles	Total crédits consommés	Pourcentage d'exécution des crédits
613- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 623,9	1,8	- 18,2	9,0	- 9,0	0,3	1 607,7	1 605,9	99,9 %
612- Navigation aérienne	659,0	15,2	- 12,5	- 9,0	-	12,0	664,6	645,7	97,2 %
614 Transports aériens, surveillance et certification	47,3	1,6	- 1,5	-	- 5,4	9,7	51,6	48,9	94,8 %
Total BACEA	2 330,2	18,6	- 32,2	0,0	- 14,4	22,0	2 324,0	2 300,5	99,0 %

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

En loi de finances initiale (LFI) pour 2025, des crédits de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) avaient été adoptés pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Ces montants ont été majorés d'environ 40 millions d'euros de reports et l'attribution de crédits de fonds de concours.

Les dépenses du budget annexe ont par ailleurs été réduites en cours de gestion pour 76 millions d'euros en AE et 47 millions d'euros en CP afin de contribuer à l'effort général de rétablissement des comptes publics.

Les annulations de dépenses effectives (crédits de paiement) en cours de gestion ont ainsi représenté **2 % du total des crédits ouverts en 2025**. Elles ont principalement porté, pour 27,2 millions d'euros, sur le programme support 613. Le programme 612, qui porte notamment les crédits des programmes de modernisation des outils du contrôle aérien, a vu ses CP être

¹ Hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

² Le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

³ La loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finance de fin de gestion pour 2025.

réduits de 12,5 millions d’euros. Les annulations de CP sur le programme 614 ont quant à elles représenté 6,9 millions d’euros.

Le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a procédé à l’annulation de 72,3 millions d’euros d’AE et de 32,3 millions d’euros de CP tandis que la loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finance de fin de gestion a mis en œuvre une nouvelle annulation de crédits à hauteur de 3,7 millions d’euros en AE et 14,4 millions d’euros de CP.

Au cours de la gestion, les **taux de consommation** des crédits se sont élevés à **94,7 % pour les AE et 99,0 % pour les CP**.

Évolution des crédits du BACEA 2024-2025

(en millions d’euros)

Programme		Exécution 2024	LFI 2025 ¹	Total crédits disponibles 2025	Exécution 2025	Variation exécution 2025/2024 (en %)
612 « Navigation aérienne »	AE	729,3	617,6	758,2	638,0	- 12,5 %
	CP	650,7	669,0	664,6	645,7	- 0,8 %
613 « Soutien aux prestations de l’aviation civile »	AE	1 534,5	1 704,3	1 692,9	1 680,5	+ 9,5 %
	CP	1 517,1	1 624,3	1 607,7	1 606,0	+ 5,9 %
614 « Transports aériens, surveillance et certification »	AE	54,7	54,7	50,6	49,8	- 9,0 %
	CP	53,3	56,2	51,6	48,9	- 8,3 %
Total	AE	2 318,5	2 376,6	2 501,7	2 368,3	+ 2,1 %
	CP	2 221,0	2 349,5	2 323,9	2 300,6	+ 3,6 %

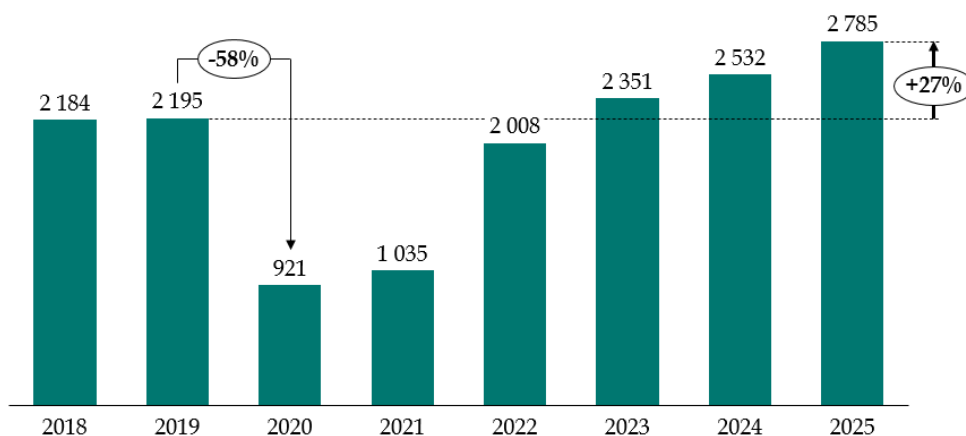
Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

En 2025, **les recettes** du budget annexe ont poursuivi leur progression très rapide, à la faveur notamment du dynamisme du trafic de survol. Durant cet exercice, elles ont ainsi atteint le **niveau record de 2,8 milliards d’euros**, en hausse de 10 % par rapport à 2023 et **supérieur de 27 % par rapport à 2019**.

¹ Y compris prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

Recettes annuelles totales du BACEA¹ (2018-2025)

(en millions d'euros)



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

En 2025, les redevances de navigation aérienne ont représenté 78 % des recettes du BACEA.

Principales recettes du BACEA en 2025

(en millions d'euros)

	Exécution 2024	LFI 2025	Exécution 2025	Variation exécution 2025 / LFI 2025	Variation exécution 2025 / exécution 2024
Redevances de route	1 592,9	1 741,0	1 838,6	+ 5,6 %	+ 15,4 %
RSTCA-M	248,3	273,1	268,0	- 1,9 %	+ 7,9 %
RSTCA-OM et redevance océanique	51,7	46,7	48,6	+ 4,1 %	- 6,0 %
Redevances de surveillance et de certification	30,7	28,9	28,8	- 0,3 %	- 6,2 %
Taxe de l'aviation civile	542,7	545,8	555,5	+ 1,8 %	+ 2,4 %

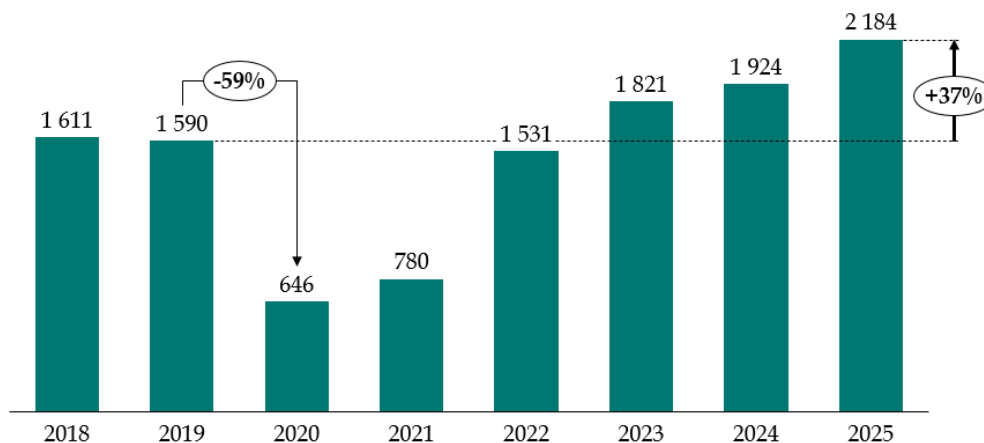
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2025, les sommes perçues par le BACEA au titre des **redevances de navigation aérienne ont augmenté de 14 %** par rapport à 2024, pour s'établir à **2,2 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 37 % au montant constaté en 2019.**

¹ Hors emprunts.

Variation du montant de redevances aériennes perçu par le BACEA entre 2018 et 2025

(en millions d'euros)

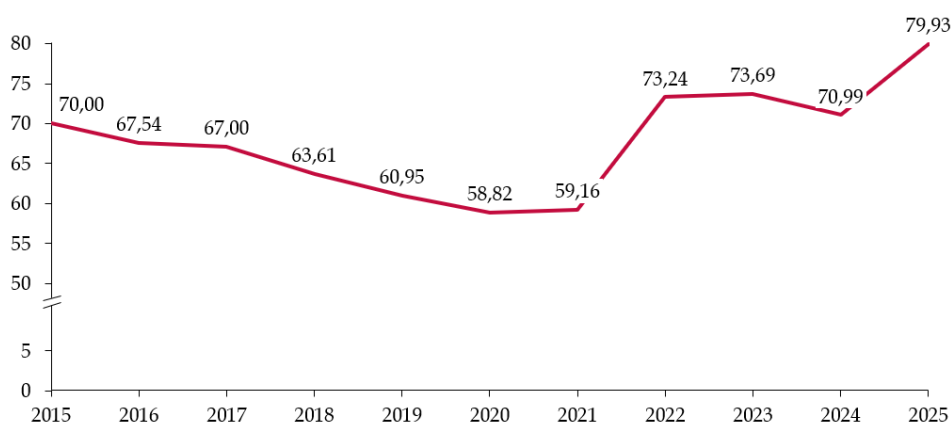


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'augmentation la plus marquée concerne **la redevance de route** dont le produit a atteint à lui seul **1,8 milliard d'euros** en 2025, **en hausse de plus de 15 %** en un an. Elle s'explique par le relèvement très significatif du taux unitaire de cette redevance en 2025 (voir graphique ci-après) en raison des coûts du protocole social conclu en 2024 (voir infra) ou encore de la hausse du volume d'investissements projetés par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA).

Taux unitaire de la redevance de route en France de 2015 à 2025

(en euros)

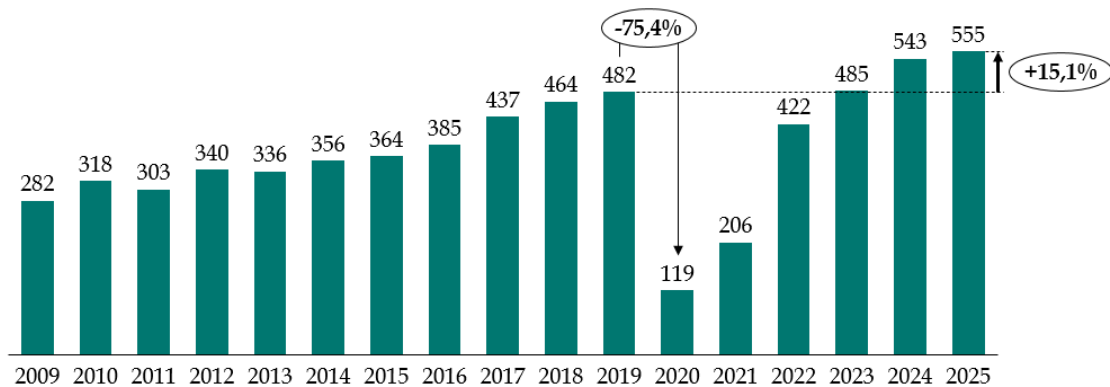


Source : commission des finances du Sénat

Le rendement du tarif de l'aviation civile a quant à lui augmenté de 12 millions d'euros pour atteindre 555 millions d'euros en 2025.

Évolution des rendements de taxe d'aviation civile entre 2009 et 2025

(en millions d'euros)



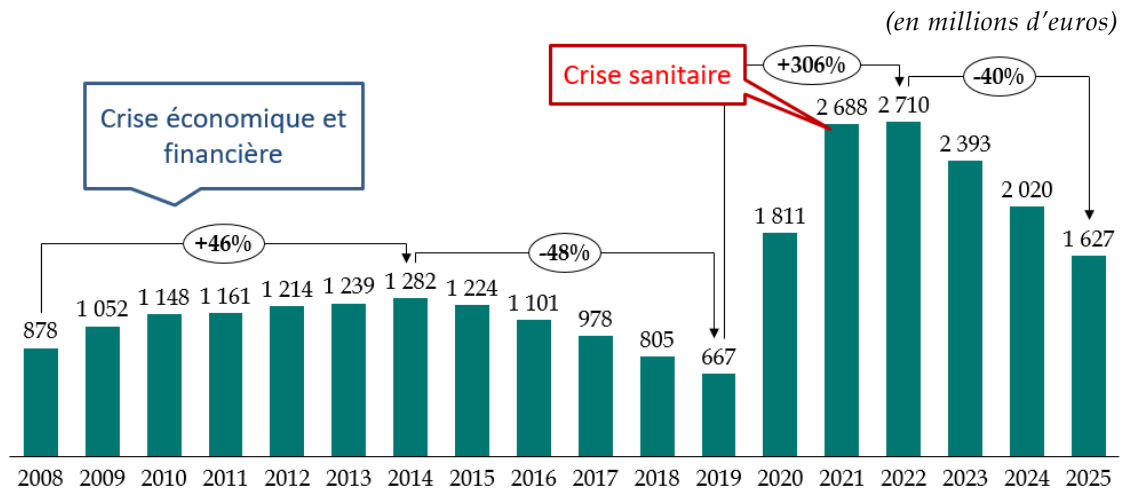
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

3. En raison d'un niveau de recettes record et des annulations de dépenses en cours d'année, le budget annexe a accéléré son désendettement

Du fait d'un volume historique de recettes et de dépenses contenues par les annulations de crédits en cours de gestion, le BACEA a pu accélérer la trajectoire de résorption de sa dette. Cette dette s'était fortement creusée du fait de la crise du transport aérien qui avait été causée par la pandémie de covid 19. **Après avoir culminé à 2,7 milliards d'euros en 2022, la dette du budget annexe s'est résorbée de plus d'un milliard d'euros en trois ans pour redescendre à 1,6 milliard à la fin de l'année 2025.** Pour la deuxième année consécutive, le BACEA n'a pas contracté de nouveaux emprunts.

L'encours de dette du budget annexe demeure néanmoins encore **supérieur d'environ un milliard d'euros à son niveau d'avant crise.** Aussi, **sans entraver les moyens nécessaires à la modernisation technique** du contrôle aérien **ainsi que les recrutements de nouveaux contrôleurs** indispensables pour assurer un service de qualité aux compagnies dans un contexte de croissance et de complexification du trafic tout aussi bien qu'en raison de tensions démographiques sur les effectifs liées à d'importantes vagues de départ à la retraite, est-il **nécessaire que le budget annexe poursuive sa trajectoire de désendettement.** Ce nécessaire désendettement permettra notamment d'**assurer la résilience du BACEA** si une nouvelle crise venait à survenir.

Évolution de l'encours de dette du budget annexe de 2008 à 2025



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

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les effectifs de la DGAC : un risque de déficit chronique de moyens et un protocole social coûteux dont l'efficacité devra être démontrée de manière claire et transparente

a) Des effectifs de contrôleurs sous tension alors que se profilent des vagues de départs à la retraite dans une proportion inédite

Le schéma d'emploi positif de 122 ETP prévu pour l'année 2025 a été respecté en exécution. Ainsi, en 2025, les effectifs du BACEA se sont-ils établis à 10 320 ETPT.

Le rapporteur rappelle que le schéma d'emploi 2025 avait été abaissé de 10 ETP dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2025. Pourtant, le schéma d'emploi initialement prévu par le projet de loi visait à appliquer une trajectoire pluriannuelle d'évolution des effectifs du BACEA qui avait été prévue, pour la période 2023-2027, afin notamment d'anticiper les vagues inédites de départs à la retraite de contrôleurs qui doivent intervenir d'ici à la fin de la décennie. La loi de finances pour 2026 a également retenu une évolution des effectifs inférieure de 10 ETP à cette trajectoire prévisionnelle.

Alors qu'il semble apparaître aujourd'hui que la trajectoire définie pour 2023-2027 était insuffisante au regard des besoins de capacités de contrôle dans les années à venir, le rapporteur ne cache pas sa préoccupation quant aux moyens humains dont pourront disposer les services du contrôle de la navigation aérienne dans les années à venir. Comme il a pu le souligner

dans son rapport budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2026¹, il **craint que cette situation ne se traduise par un déficit quantitatif structurel de contrôleurs qui entraînerait une sous-capacité chronique** du contrôle de la navigation aérienne **susceptible d’occasionner une hausse durable et non maîtrisée des retards** de vols, fortement préjudiciable à l’économie du transport aérien comme aux recettes du budget annexe. La résolution de telles difficultés serait nécessairement très longue du fait de la durée de formation des contrôleurs. Le rapporteur a le sentiment que **le coût économique global d’un déficit de moyens humains** dans les services de contrôle aérien est **sensiblement plus élevé que celui d’un éventuel sureffectif**. Ce sentiment a notamment été conforté par les résultats d’une étude réalisée par la Commission européenne en mars 2025².

b) Le protocole social de la DGAC : un coût plus élevé qu’anticipé et un effort de transparence indispensable pour démontrer sa réelle efficacité

En 2025, **les dépenses de personnel du BACEA ont augmenté de 5,5 %** (72 millions d’euros) pour s’établir à 1 389 millions d’euros, soit 60 % du total de ses dépenses. Cette hausse résulte principalement du coût des mesures catégorielles prévues par **le protocole social**³ que la DGAC a conclu avec trois organisations syndicales représentatives de ses personnels au printemps 2024 **même si les documents budgétaires ne permettent pas aujourd’hui d’identifier de façon précise les dépenses consacrées à ces dispositifs. Une transparence accrue en la matière est impérative.**

Dans un rapport d’information présenté en octobre 2024⁴, le rapporteur avait évalué le coût global et pérenne **des mesures catégorielles prévues par ce protocole**. Lorsqu’elles auront toutes été mises en œuvre, à l’issue de la période couverte par l’accord, soit en 2027, une première estimation conduisait à considérer qu’elles augmenteraient **de façon pérenne les charges de personnel du BACEA d’environ 100 millions d’euros par an.**

Cependant, en cours de gestion, il est apparu que **l’estimation du coût des mesures protocolaires en 2025 avait été manifestement sous-estimée** par rapport au besoin réel en termes de flexibilité des capacités de contrôle susceptibles d’être mobilisées *via* des dispositifs d’assouplissement de l’organisation du travail des contrôleurs en contrepartie d’indemnités financières, des dispositifs qualifiés « d’options ». **La mise en œuvre opérationnelle de ces dispositifs a été perturbée** par cette situation. **L’exécution budgétaire des crédits de personnel du BACEA, suivis sur le**

¹ Annexe n° 10c du rapport général n° 139 (2025-2026) fait par M. Vincent CAPO-CANELLAS au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025.

² Performance review report 2024, Eurocontrol, mars 2025.

³ Qui concerne la période 2023-2027.

⁴ DGAC : après des protocoles sociaux coûteux, enfin une vraie réforme ? Rapport d’information n° 5 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances sur les protocoles sociaux, l’organisation du travail des personnels de la direction générale de l’aviation civile (DGAC) et la performance du contrôle aérien français, par M. Vincent Capo-Canellas, octobre 2024.

programme 613, en a quant à elle été très **mouvementée** et **un dépassement de 10 millions d'euros** des crédits initialement programmés a finalement été constatée (1 072,1 millions d'euros consommés contre 1 062,2 millions d'euros prévus)¹.

Dans son rapport d'information d'octobre 2024 précité, le rapporteur avait observé qu'à la différence des accords antérieurs, ce protocole prévoyait, **en contrepartie** de ces mesures catégorielles coûteuses, **de réels dispositifs visant à améliorer la performance du contrôle de la navigation aérienne** en France.

Néanmoins, **à ce stade, la dégradation très sensible des retards de vols** causés par les services du contrôle aérien français constatée en 2025 (voir *supra*) **ne manifeste pas de manière explicite l'efficacité des mesures** de performance mises en œuvre en application du protocole. Si le trafic de survol a augmenté plus vite que les anticipations et que la configuration du trafic aérien, c'est-à-dire la demande de contrôle, se complexifie de plus en plus², **la concomitance entre l'entrée en vigueur des mesures prévue par le protocole et la détérioration substantielle de la performance du contrôle aérien national ne peut qu'interpeller.**

Une évaluation détaillée de chaque dispositif prévu par le protocole, de ses conditions de mise en œuvre, de son efficacité et de son efficience au regard du coût qui en résulte pour le budget annexe **doit être conduite dans la plus grande transparence. Il est indispensable que la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) puisse quantifier de façon objective et avec la plus grande précision possible les retombées en matière de performance opérationnelle des mesures** contenues dans le protocole social à la lumière des dépenses consacrées à chacun de ces dispositifs.

Cette recommandation, que le rapporteur avait déjà soutenue en novembre dernier dans son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2025, a également été formulée par la Cour des comptes en avril 2026 dans son analyse de l'exécution budgétaire 2025 du BACEA³. Celle-ci recommande en effet d'enrichir les documents budgétaires d'informations précises et détaillées concernant les mesures catégorielles mises en œuvre à des fins de performance et leur suivi.

¹ S'agissant des crédits du titre 2 hors Compte d'affectation spécial (CAS) « Pensions ».

² Celle-ci se trouve en effet ponctuée de pics de trafic à la fois plus nombreux et plus accentués.

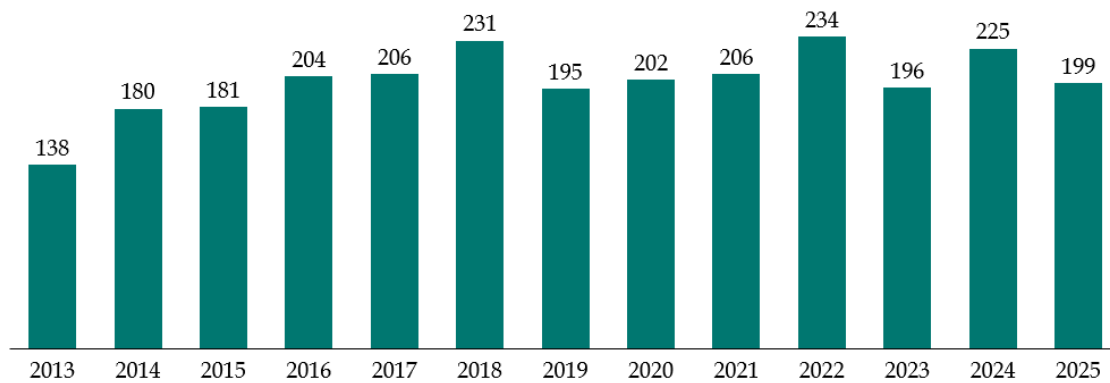
³ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, BACEA, Cour des comptes, avril 2026.

2. La mise à niveau technique de la DSNA : entre nouveaux retards des grands programmes de modernisation et nécessité de traiter l'obsolescence de systèmes critiques

La majeure partie des dépenses d'investissements du BACEA (184 millions d'euros en 2025) relèvent du programme 612 « Navigation aérienne » qui porte notamment les crédits alloués aux **programmes de modernisation des outils du contrôle aérien**.

L'évolution des dépenses d'investissement effectives (CP) entre 2013 et 2025

(en millions d'euros)



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

Une trajectoire pluriannuelle revalorisée à la hausse des investissements de la DSNA a été définie dès 2023 dans la perspective de la mise en œuvre du nouveau plan de performance RP4 négocié avec la commission européenne pour la période 2025-2029. **Cependant, les contraintes pesant sur les finances publiques ont conduit à réduire les ambitions** de dépenses en matière d'investissements depuis 2024.

Ainsi, comme le rapporteur a pu le souligner dans son rapport de novembre dernier relatif au projet de loi de finances pour 2026, en 2025 (c'est le cas également pour les crédits prévus dans la loi de finances pour 2026), **les crédits d'investissements sont en retrait par rapport à la trajectoire prévisionnelle**. Face à ce constat et **au regard des besoins criants en termes de mise à niveau technologique des équipements et systèmes des services du contrôle de la navigation aérienne en France, le rapporteur ne cache pas sa préoccupation**. Il écrivait ainsi dans ce rapport que « *dans un contexte d'augmentation du trafic aérien, notamment s'agissant du survol du territoire, face au retard technologique du contrôle aérien français et à la situation d'obsolescence de certaines infrastructures, parfois extrêmement critiques, de la DSNA, cette situation ne peut qu'être source d'inquiétude* ».

Le décret d'annulation de crédits du 25 avril 2025 précité a affecté les crédits d'investissements dans des projets de mise à niveau technique de la DSNA. Ces annulations n'ont pas été indolores, y compris pour des projets critiques. Outre la suspension de projets de modernisation des outils du contrôle aérien en Polynésie française et dans l'océan indien, **ce sont les incidences sur le programme de modernisation des chaînes radiotéléphone dans les centres en-route de la navigation aérienne (CRNA) qui sont les plus préoccupantes.** Ces systèmes servent à établir le contact entre les contrôleurs et les pilotes, autant dire que leur criticité est majeure. Or, compte tenu de nouveaux décalages dans le temps de ce programme, la DSNA ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre temporelle s'agissant du déploiement de ce programme de modernisation essentiel. Dès la fin de l'année 2025, conscient de l'enjeu, le directeur général de l'aviation civile avait confirmé au rapporteur **donner la priorité absolue au déploiement du nouveau système radiotéléphone dans les CRNA afin d'en sécuriser le calendrier.**

Le rapporteur a conscience que la programmation des nombreux projets d'investissements de la DSNA doit être révisée et optimisée. Une remise à plat doit permettre de mieux prioriser les projets et les améliorations techniques les plus essentielles. La DSNA doit conduire ce travail et le renouveler régulièrement par des audits successifs. Néanmoins, chaque diminution des dépenses d'investissements doit être envisagée avec une grande prudence, en particulier lorsqu'elles s'écartent des trajectoires pluriannuelles qui avaient été calibrées pour répondre aux défis auxquels est confronté le contrôle aérien français. Les besoins de mise à niveau technologique des systèmes et des infrastructures utilisés par la DSNA sont tels que chaque nouveau contretemps sur des projets critiques peut avoir des conséquences très dommageables sur la qualité du service rendu par le contrôle aérien en France. Des pannes et autres incidents techniques récents, dont la survenance se trouve manifestement accrue par l'obsolescence de certains systèmes et de certaines infrastructures, ont pu le démontrer.

**Coût des programmes techniques de modernisation
du contrôle de la navigation aérienne**

(en millions d'euros)

Programme	Durée du programme	Coût total fin 2025 (en CP)	Coût total programme après 2025 (en CP)	Coût total programme
4-Flight	2011-2028	881,8	21,1	902,9
4-Flight Révolution	2024-2030	102,8	239,2	342,0
Coflight	2003-2025	287,6	0,0	287,6
Sysat	2012-2032	176,3	253,7	430,0
NVCS¹	2012-2027	88,5	30,3	118,8
CATIA	2020-2025	19,4	28,0	47,4
Seaflight	2012-2029	30,7	34,9	65,6
E-CDM²	2012-2029	72,5	41,5	114,0
AIM³-SEPIA⁴	2017-2029	30,3	17,5	47,8
Total	-	1 689,9	666,2	2 356,1

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

Le coût total des principaux programmes de modernisation du contrôle aérien poursuivis actuellement par la DSNA représente environ **2,4 milliards d'euros**. Sur ce montant, **666 millions d'euros** restent encore à décaisser dans les années à venir.

4-Flight constitue depuis plus de quinze ans le programme le plus emblématique de la modernisation du contrôle aérien français. Cet outil harmonisé a vocation à équiper les cinq CRNA français en remplacement de systèmes « à façon », propres à chaque centre, devenus obsolètes. À l'origine, **son déploiement devait être achevé en 2015**. Après plus d'une décennie et d'importants surcoûts, le déploiement de ce programme n'a toujours pas abouti. À ce jour il a été mis en service dans trois centres : le CRNA Est à Reims, le CRNA Sud-Est à Aix-en-Provence et le CRNA Nord à Athis-Mons. Après de nombreuses reprogrammations, le calendrier

¹ Pour « New Voice Communication System ».

² Pour « extended collaborative decision making ».

³ Pour « aeronautical information management ».

⁴ Projet visant à créer une nouvelle base de données d'information aéronautique.

prévisionnel en vigueur en 2024, prévoyait un déploiement de 4-Flight dans les CRNA Ouest (Brest) et Sud-Ouest (Bordeaux) d'ici à la fin de l'année 2026.

Dans son rapport consacré au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024¹, **le rapporteur avait signalé les conséquences dommageables d'un conflit social intervenu dans le CRNA Sud-Ouest**, à Bordeaux. Ce conflit social avait notamment conduit à un **gel des procédures de déploiement du système 4-Flight**. Ce conflit a heureusement été résolu mais une **reprogrammation** du déploiement de ce système dans ce centre a été rendu **nécessaire**. La mise en place de ce système dans le centre de Bordeaux est désormais planifiée à la **fin de l'année 2028** soit avec plus d'un an et demi de retard par rapport au dernier calendrier. **Cet énième délai porterait à treize ans le retard de déploiement** de ce programme de modernisation présenté comme le symbole de la mise à niveau technologique du contrôle aérien français et de sa crédibilité en la matière en Europe et dans le monde. D'après les estimations de la DSNA, ce nouveau délai se traduira accessoirement par une **nouvelle augmentation de deux millions d'euros** du coût total du projet.

Le rapporteur avait déjà souligné dans deux rapports présentés en 2018² et en 2023³ les causes profondes qui étaient à l'origine du dérapage des principaux programmes de modernisation des outils du contrôle aérien en France et de son décrochage technologique vis-à-vis de ses principaux homologues européens. S'il regrette ce nouveau contretemps malheureux du déploiement de 4-Flight, il ne souhaite pas que les changements d'approche stratégiques initiés par la DSNA depuis quelques années en soient remis en cause. **Le décommissionnement des systèmes obsolètes⁴, coûteux à maintenir, ne pouvant plus faire l'objet de véritables évolutions, ne respectant plus les standards et les normes européennes, devient une nécessité urgente.** À ce titre **l'aboutissement final du déploiement du programme 4-Flight**, même avec plus d'une décennie de retard, de nombreux déboires et un coût total décuplé, est devenu **un véritable enjeu de crédibilité** pour la DSNA, que ce soit vis-à-vis de ses homologues européens qu'auprès des décideurs politiques soucieux de veiller à la bonne gestion des deniers publics.

¹ Rapport n° 743 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 par M. Vincent CAPO-CANELLAS, juin 2025.

² Retards du contrôle aérien, la France décroche en Europe, rapport d'information n° 568 (2017 2018) réalisé au nom de la commission des finances du Sénat par Vincent Capo Canellas, rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

³ Rapport d'information n° 758 (2022-2023) fait au nom de la commission des finances sur les programmes de modernisation de la navigation aérienne 4-Flight, Co-Flight et Sysat par M. Vincent Capo-Canellas, juin 2023.

⁴ Tels que le système Cautra qui doit être remplacé par 4-Flight.

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE » DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » regroupe les subventions pour charges de service public (SCSP) de Météo France, de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ainsi que les moyens du commissariat général au développement durable (CGDD).

Les **crédits autorisés** par la LFI pour 2025 sur ce programme s'élevaient à **519 millions d'euros** (AE = CP). En gestion, la **réserve de précaution** du programme (9,6 millions d'euros) a été **annulée** par le décret d'annulation précité du 25 avril 2025. Par ailleurs, à **l'initiative du rapporteur**, **2,9 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts** sur le programme en loi de finances de fin de gestion pour 2025 afin **d'abonder la dotation du Cerema** dont les perspectives financières sont extrêmement préoccupantes (voir *infra*).

Aussi, le **total des crédits disponibles** pour les actions du programme 159 au titre de l'exercice budgétaire 2025 s'est-il établi à **513 millions d'euros**. Ils ont été **quasi intégralement consommés**.

Mouvements de crédits de paiement intervenus en gestion pendant l'exercice 2025

(en millions d'euros)

Expertise, information géographique et météorologie	LFI 2025	Reports entrants	Décret d'annulations	LFFG	Mouvements réglementaires	FDC / ADP	Total crédits disponibles	Total crédits consommés	Pourcentage d'exécution des crédits
Crédits de paiement	518,9	-	- 9,6	2,9	0,6	0,0	512,8	512,7	100 %

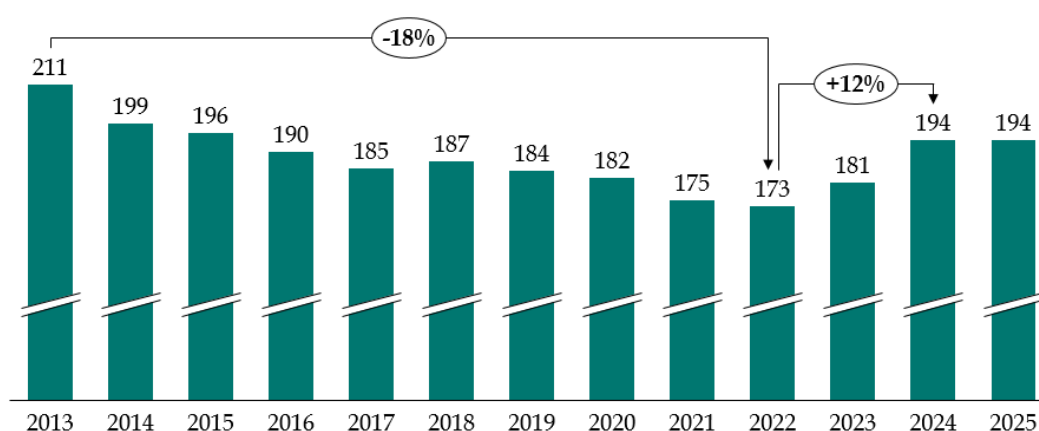
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

A. MÉTÉO-FRANCE : UN EXERCICE BUDGÉTAIRE STABLE ET « SANS PERTURBATIONS »

La trajectoire de diminution constante (près de 20 % en dix ans) de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à Météo France s'était inversée en 2023. Entre 2022 et 2024, la SCSP de l'opérateur avait ainsi été revalorisée de 12 % pour atteindre 194 millions d'euros. Elle a été stabilisée en 2025 à ce montant.

Évolution de la SCSP versée à Météo-France (2013-2025)

(en millions d'euros)



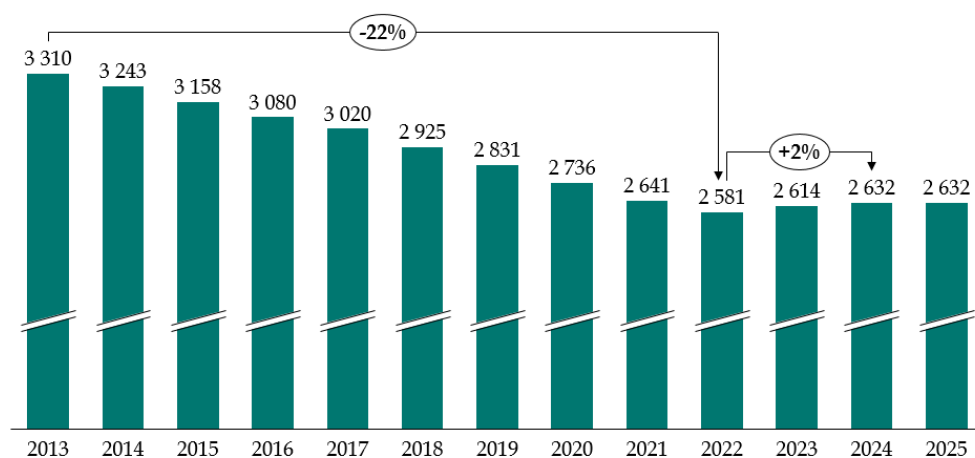
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En ajoutant la dotation de l'État destinée à contribuer au financement de ses supercalculateurs le programme 159 a au total alloué 200,5 millions d'euros à Météo-France en 2025.

Après une décennie de diminution, les effectifs de Météo-France avaient été relevés de 23 ETP en 2023 puis de 25 ETP en 2024. En 2025, comme le prévoyait la loi de finances initiale, ils ont été stabilisés. Le plafond d'emploi s'est ainsi maintenu à 2 632 ETPT et le nombre d'emplois effectivement rémunérés par l'opérateur à 2 602.

Évolution du plafond d'emploi fixé à Météo-France (2013-2025)

(en millions d'euros)

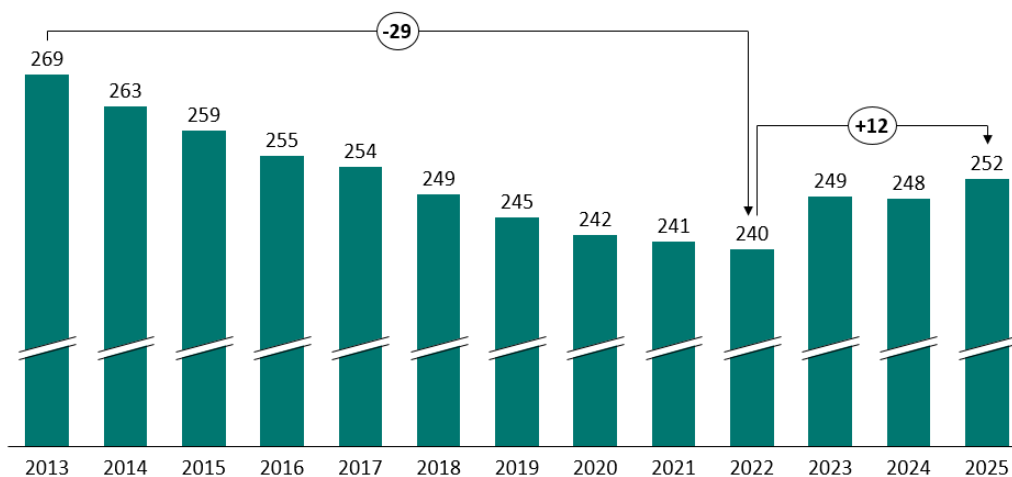


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Après avoir baissé de plus de 10 % en dix ans, la masse salariale de l'opérateur est repartie à la hausse depuis 2023.

Évolution de la masse salariale de Météo-France (2013-2025)

(en millions d'euros)



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

B. À LA FAVEUR NOTAMMENT DES INTERVENTIONS DU SÉNAT, LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE L'IGN S'AMÉLIORENT ENFIN

Dans un rapport d'information qu'il avait présenté au mois de novembre 2022¹, le rapporteur s'était penché sur les perspectives financières de l'IGN. Il avait souligné la fragilité financière de son nouveau modèle économique. Comme le craignait le rapporteur, l'établissement a ainsi été confronté à une impasse financière dès la fin de l'année 2023. L'opérateur se retrouvait alors dans l'incapacité de faire adopter un budget. Pour sortir de cette impasse, à l'initiative du rapporteur, la loi de finances de fin de gestion pour 2023² avait prévu une réévaluation de 4 millions d'euros de la SCSP de l'IGN³. Cependant, la situation s'est révélée plus grave et plus structurelle, comme l'a démontré un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de juillet 2024 qui évaluait à 15 millions d'euros le déficit structurel de financement des missions de base de l'IGN.

Ce constat d'impasse financière était reconnu de tous les acteurs, Gouvernement compris. Cependant, aucune solution n'est venue de l'exécutif entraînant un risque de « pourrissement » d'une situation pourtant déjà alarmante. C'est pour cette raison que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, en concertation avec sa collègue Christine Lavarde, le rapporteur a pris l'initiative d'un amendement visant à réévaluer de 5 millions d'euros la subvention de l'IGN en 2025 en contrepartie de la réalisation d'une économie budgétaire équivalente sur le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cet amendement a été retenu dans le texte final promulgué.

À travers cet effort budgétaire, l'État a assumé son rôle dans la résorption du déficit structurel de l'IGN. Restait à l'établissement la responsabilité de réaliser sa propre part du chemin. Il l'a fait en lançant en 2025 un plan d'économies structurelles étalé sur quatre ans, de 2025 à 2028. Ces mesures d'économies se structurent autour de trois axes principaux :

- une baisse de ses effectifs à hauteur de 61 ETP (dont 17 ETP en 2025) étalée sur les quatre années du plan qui doit générer à terme, en année pleine, une économie structurelle d'environ 4,3 millions d'euros ;

- une ré-internalisation de la géoplateforme, pour une économie estimée à 3 millions d'euros par an ;

¹ Acteur de référence de la donnée géolocalisée souveraine, l'IGN avance sur un chemin à baliser, rapport d'information n° 17 (2022-2023) de M. Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances, novembre 2022.

² Loi n° 2023 1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

³ Un montant par la suite intégré de façon pérenne, via une opération de rebasage, dans la dotation annuelle versée à l'établissement.

- le remplacement des contrats à durée déterminée (CDD) affectés au projet de registre parcellaire graphique (RPG) par des emplois permanents générant une économie d'environ 0,5 million d'euros chaque année.

En 2025, les dépenses exécutées par l'établissement (182,7 millions d'euros) ont ainsi été inférieures de 11,4 millions d'euros au montant prévu dans le budget initial (194,1 millions d'euros). Les dépenses de fonctionnement ont fait l'objet d'un effort de maîtrise substantiel puisqu'elles se sont établies à 50,6 millions d'euros contre 58,7 millions d'euros inscrits dans le budget initial de l'exercice 2025. Ainsi, en 2025, le solde budgétaire de l'IGN est certes resté déficitaire à hauteur de 11 millions d'euros mais en amélioration sensible par rapport à la prévision du budget initial (17 millions d'euros).

Sur la base de ces éléments, et quand bien même la situation reste fragile, notamment en raison d'un niveau de trésorerie réduit (10,2 millions d'euros au 31 décembre 2025¹), le rapporteur observe que **la situation financière de l'IGN s'améliore enfin** et que **l'établissement sort doucement de l'impasse budgétaire** dans laquelle il était enfermé depuis 2023. **Il reste cependant « convalescent » et son modèle économique devra continuer à faire l'objet d'une grande vigilance** dans les mois et les années à venir.

C. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DU CÉRÉMA EST TOUJOURS PLUS PRÉOCCUPANTE

Dans un rapport d'information qu'il a présenté en juillet 2025², le rapporteur a mis en évidence **l'impasse financière manifeste dans laquelle se trouve aujourd'hui le Cerema**. En effet, depuis 2022, **le solde budgétaire structurel du Cerema s'est nettement dégradé** en raison, d'une part, de la baisse de sa subvention pour charges de service public (SCSP) et, d'autre part, du dynamisme de ses charges de personnel et de ses autres dépenses de fonctionnement. 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, principalement en raison de la conjugaison d'une baisse sensible de la subvention annuelle qui lui est versée et de l'effet inflationniste sur sa masse salariale de mesures externes, **a rendu impératif la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre**. Ce plan d'économies vise tout particulièrement les frais de déplacements, l'événementiel, la formation des agents, les stagiaires, les études numériques, le renouvellement de la flotte de véhicules, les grands équipements techniques et scientifiques ainsi que le budget courant des différentes directions de l'établissement. Il passe aussi par

¹ Contre 25,7 millions d'euros au 31 décembre 2024.

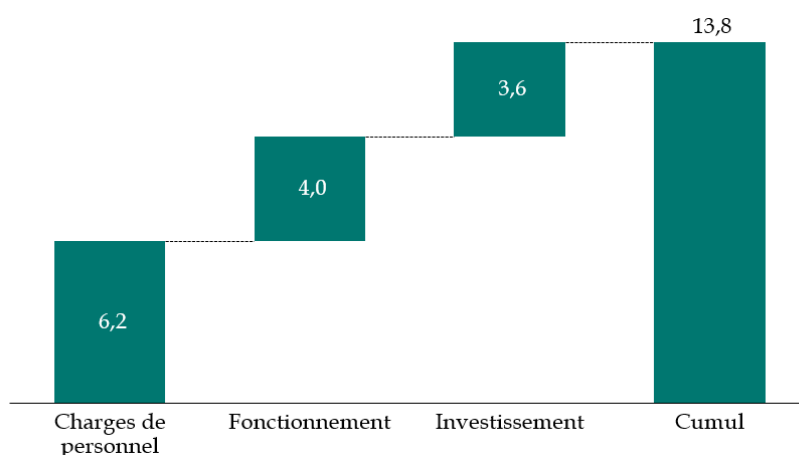
² Le Cerema, bras armé de l'État pour l'ingénierie publique et les infrastructures, en manque de fondations financières stables, rapport d'information n° 835 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances par M. Vincent Capo-Canellas, juillet 2025.

un gel du programme de repyramidage des effectifs de l'opérateur, un phénomène qui accompagne une réforme du positionnement du Cerema visant à concentrer ses activités sur l'expertise technique de haut niveau.

Pour le seul exercice 2025, ce plan, actualisé en octobre dernier, prévoit **une baisse des dépenses effectives de l'opérateur de 13,8 millions d'euros** portant en premier lieu sur ses charges de personnel.

Décomposition en crédits de paiement (CP) des économies prévues dans le cadre du plan de retour à l'équilibre du Cerema

(en millions d'euros)



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

Dans le prolongement d'une tendance quasi constante depuis la création de l'opérateur, **la loi de finances pour 2025 avait prévu une nouvelle diminution importante de la subvention pour charges de service public (SCSP) du Cerema**. Celle-ci devait en effet passer de 193,2 millions d'euros en 2024 à 189,8 millions d'euros en 2025.

Depuis la création du Cerema, ses tutelles l'ont fortement incité à développer ses ressources propres, provenant principalement de contrats conclus avec des collectivités locales, pour compenser la réduction continue de sa subvention pour charges de service public. Leur montant a globalement doublé depuis 2018, passant de 30 à 60 millions d'euros par an. Toutefois, cette manne ne semble pas intarissable et la contrainte budgétaire qui s'applique aux collectivités devraient conduire à une stagnation de ces ressources.

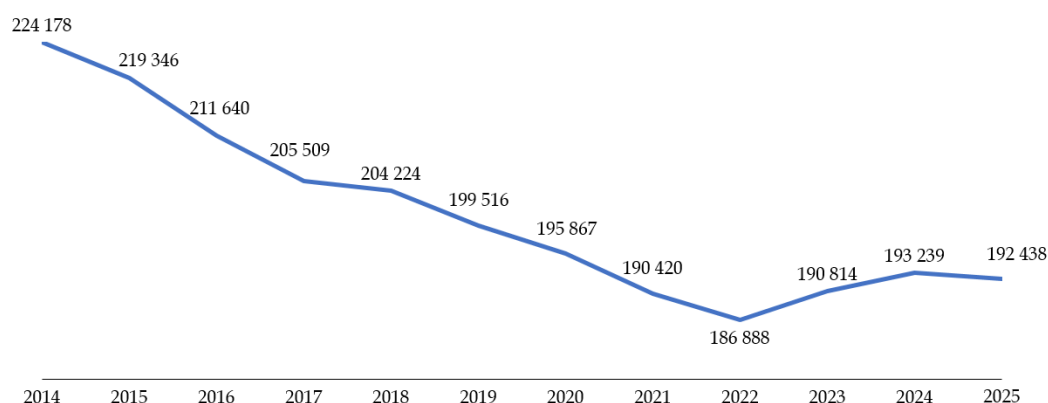
Pour ces raisons et alors que les perspectives financières du Cerema s'avèrent extrêmement préoccupantes, quand bien même l'opérateur a mené à bien des réformes structurelles a bien des égards ambitieuses et courageuses, **le rapporteur a défendu et fait adopter par le Sénat, au cours de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, un amendement visant à relever de 3 millions d'euros la dotation annuelle de l'établissement**. Ce

relèvement a été maintenu en commission mixte paritaire et ainsi confirmé dans le texte final.

Ainsi, en 2025, la SCSP effectivement perçue par le Cerema s'est-elle élevée à 192,4 millions d'euros, en recul de 0,8 million d'euros par rapport à 2024.

Évolution de la SCSP versée au Cerema (2014-2025)

(en milliers d'euros)



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

À la faveur des mesures d'économies appliquées par l'établissement et du relèvement de sa dotation réalisé à l'initiative du rapporteur dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2025, **le solde budgétaire du Cerema en 2025 s'est sensiblement amélioré par rapport aux prévisions initiales. Malgré tout, un déficit de 16 millions d'euros a été constaté, fragilisant encore davantage les perspectives financières de l'opérateur sur lequel pèse « l'épée de Damoclès » du défaut de paiement.**

Entre 2020 et 2023, le niveau global de la trésorerie de l'établissement s'était sensiblement accru en raison des programmes d'intervention qu'il a été conduit à piloter, notamment dans le cadre du plan de relance. Dans la mesure où le Cerema ne dispose pas de cette trésorerie fléchée qui devra *in fine* être redistribuée aux bénéficiaires finaux des programmes concernés, il est essentiel de suivre le niveau de la trésorerie non fléchée, c'est-à-dire structurelle, de l'établissement. En **2026**, ce niveau de **trésorerie non fléchée devrait basculer en territoire négatif**. Cela signifie que **le Cerema financera ses dépenses courantes en puisant dans des fonds qui ne lui appartiennent pas.**

Comme il a déjà pu l'écrire dans son rapport d'information précité de juillet 2025 comme dans son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2026, **le rapporteur s'étonne que l'État puisse délibérément cautionner un système qui s'apparente à de la « cavalerie budgétaire ».**

Les prévisions financières de l'établissement sont très inquiétantes. Les projections laissent à penser que **l'opérateur pourrait se retrouver en situation de cessation de paiement dans le courant de l'année 2027.**