

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

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, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, 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, MM. Vincent Capo-Canellas, Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, 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, Jean-Baptiste Olivier, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean-Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »	
I. MÉTÉO FRANCE : DES MOYENS STABILISÉS	15
A. UNE SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC EN HAUSSE POUR COMPENSER DES MESURES NATIONALES QUI CONDUIRONT À AUGMENTER LES DÉPENSES DE PERSONNEL DE MÉTÉO-FRANCE.....	15
B. LA REDEVANCE VERSÉE À MÉTÉO-FRANCE PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE (DGAC) VA ENFIN ÊTRE REVALORISÉE.....	17
C. LES EFFECTIFS DE MÉTÉO-FRANCE POURSUIVENT UNE PROGRESSION AMORCÉE EN 2023 SUITE À UNE DÉCENNIE DE BAISSÉ	18
D. DE NOUVEAUX SUPERCALCULATEURS QUI DEVRAIENT ENTRER EN SERVICE EN 2027 POUR UN COÛT PRÉVISIONNEL ESTIMÉ À 415 MILLIONS D'EUROS	20
II. BUDGÉTAIREMENT ET À TRÈS COURT TERME, L'IGN « VA DANS LE MUR »	23
A. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'IGN SE TROUVE AUJOURD'HUI DANS UNE IMPASSE	25
1. Une hausse de 5 % de la subvention de l'IGN : l'inversion de tendance amorcée en 2023 se poursuit	25
2. Les « fortunes diverses » des ressources propres « traditionnelles »	25
3. Alors que la subvention de l'établissement ne couvre plus le coût de ses missions de base et que sa situation financière est par ailleurs « à la merci » des ressources propres attendues au titre de ses « grands projets », l'IGN se trouve dans une impasse budgétaire à très court terme	26
B. LES EFFECTIFS ET LES DÉPENSES DE L'IGN	29
1. Une réduction d'effectifs qui est prévue à hauteur de 7 ETP dans le texte initial mais que le Gouvernement entend accentuer à 17 ETP	29
2. Des dépenses de fonctionnement dynamiques en raison de la sous-traitance des grands projets	32
3. Le rebond bienvenu des dépenses d'investissement	32
III. UNE BAISSÉ DE SA SUBVENTION QUI POURRAIT CONDUIRE LE CEREMA À ÉQUILIBRER SON BUDGET 2025 AU MOYEN DE FONDS FLÉCHÉS VERS LES COLLECTIVITÉS	34
A. APRÈS DEUX ANNÉES DE RÉPIT, LA DOTATION AU CEREMA DIMINUE DE NOUVEAU QUAND BIEN MÊME IL EST CONFRONTÉ À DE NOUVELLES CHARGES	34
1. La baisse de sa subvention risque de mettre en difficulté le Cerema.....	34

2. Alors que le PLF prévoyait une stabilisation des effectifs du Cerema, le Gouvernement entendrait désormais revenir sur l'augmentation adoptée par le Parlement l'année dernière à l'initiative du rapporteur spécial.....	36
3. Des dépenses d'investissement d'environ 20 millions d'euros pour rénover des installations vétustes	39
4. Le « plan tourisme » pourrait faire les frais de la forte contrainte qui pèse sur les finances publiques	40
B. LE NOUVEAU MODÈLE DE QUASI-RÉGIE CONJOINTE PREND FORME.....	40
1. La nouvelle gouvernance s'est mise en place et elle accorde une place renforcée aux collectivités	40
2. Le Cerema compte sensiblement développer son activité pour le compte des collectivités	42

**BUDGET ANNEXE
« CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

I. LE TRANSPORT AÉRIEN EN FRANCE : ENTRE SORTIE DE CRISE ET APPRÉHENSION LÉGITIME POUR L'AVENIR	45
A. EN FRANCE, LE TRAFIC DEVRAIT DÉPASSER SON NIVEAU D'AVANT CRISE EN 2025 MAIS LE TRANSPORT AÉRIEN RESTE SUSPENDU AUX RÉPERCUSSIONS POTENTIELLES DE LA HAUSSE SENSIBLE DE FISCALITÉ ENVISAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT	45
B. LE PLAN FRANCE 2030 PRÉVOIT DES MOYENS EN FAVEUR DE LA DÉCARBONATION DU TRANSPORT AÉRIEN	48
1. 1,2 milliard d'euros en faveur du secteur aéronautique.....	48
2. France 2030 : 800 millions d'euros pour le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC).....	49
3. Un volet « acteurs émergents » doté de 400 millions d'euros	50
C. PLUSIEURS LIAISONS AÉRIENNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SONT MENACÉES DE FERMETURE	51
II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU BUDGET ANNEXE : DYNAMISME DES RECETTES D'EXPLOITATION ET HAUSSE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT AINSI QUE DES CHARGES DE PERSONNEL	55
A. LES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE SONT SOUTENUS PAR LES INVESTISSEMENTS DE LA DSNA ET L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL RÉSULTANT DU DERNIER PROTOCOLE SOCIAL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE (DGAC).....	55
B. LES RECETTES DU BACEA POURRAIENT AUGMENTER DE PLUS DE 10 % POUR ATTEINDRE 2,7 MILLIARDS D'EUROS EN 2025	56
1. Le rendement des redevances de navigation aérienne poursuit sa progression et devrait dépasser les 2 milliards d'euros en 2025.....	58
2. Les redevances de surveillance et de certification devraient être converties en impositions de toute nature	61
3. Le rendement du tarif de l'aviation civile pourrait augmenter de 7 %	61
4. Les taxes collectées par la DGAC pour le compte de tiers.....	62

III. LES DÉPENSES DU BACEA : DES CHARGES DE PERSONNEL ET DES INVESTISSEMENTS DYNAMIQUES.....	68
A. UN NOUVEAU PROTOCOLE SOCIAL COÛTEUX MAIS VISANT À ACCOMPAGNER DES MESURES NÉCESSAIRES DANS UN CONTEXTE DE RENOUVELLEMENT DES EFFECTIFS DE CONTRÔLEURS AÉRIENS	68
1. <i>Des recrutements de contrôleurs aériens dynamiques pour prévenir une vague de départs à la retraite.....</i>	<i>68</i>
2. <i>Plus ambitieux que les précédents, le nouveau protocole social de la DGAC est également nettement plus coûteux</i>	<i>70</i>
B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DYNAMISÉES PAR LES PROGRAMMES DE LA DSNA	72
1. <i>Amorcée en 2024, la nouvelle impulsion budgétaire en faveur des investissements de la DSNA se confirme en 2025.....</i>	<i>72</i>
2. <i>Le point sur les principaux programmes d'investissement de la DSNA</i>	<i>76</i>
C. LA LOURDE DETTE DU BACEA SE RÉSORBE DOUCEMENT ET POURRAIT REPASSER SOUS LES 2 MILLIARDS D'EUROS EN 2025.....	80
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	83
EXAMEN EN COMMISSION.....	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	109
LA LOI EN CONSTRUCTION	111

L'ESSENTIEL

I. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

A. LE TRANSPORT AÉRIEN : ENTRE SORTIE DE CRISE ET CRAINTES POUR SON AVENIR

En France le **niveau de trafic** observé en **2024** devrait être **comparable à celui constaté en 2019**. Cependant, ce retour au trafic d'avant crise cache de **fortes disparités**. Il est en réalité porté par les longs courriers. Le **trafic intérieur** ne s'est quant à lui pas rétabli et est même sur une **trajectoire déclinante**. En juin, il ne se situait qu'à 74 % de son niveau de 2019.

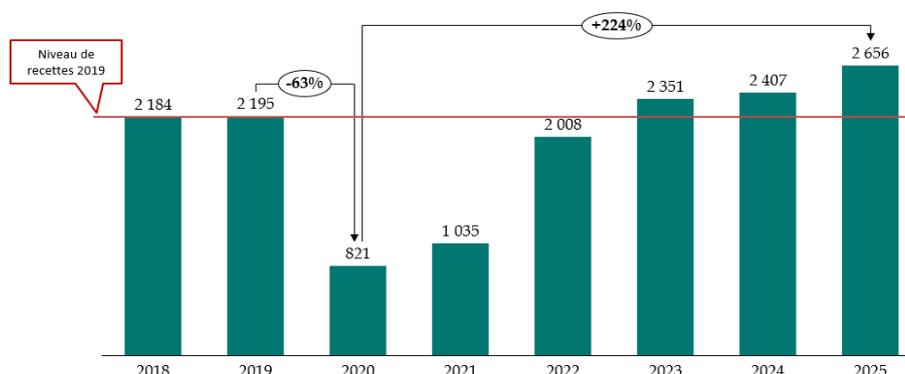
Compte-tenu notamment des nouvelles normes environnementales appliquées à l'aviation civile, **les taux d'évolution du trafic à long terme pourraient être inférieurs à 1 % par an**. Le rapporteur, comme le secteur, s'inquiète par ailleurs des **conséquences récessives** à court, moyen et long terme **qui résulteraient du projet du Gouvernement d'augmenter massivement**, à hauteur d'un milliard d'euros, dont 850 millions d'euros pour l'aviation civile de lignes, **la fiscalité** sur le transport aérien en France. Conjugué à d'autres évolutions fiscales et à de nouvelles charges résultant de l'accumulation de normes, le projet tel qu'il a été annoncé se traduirait nécessairement par **des plans sociaux et réduirait la connectivité des territoires, en métropole ainsi qu'en Outre-mer**.

B. 2,7 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES POUR LE BACEA

Après avoir été très fortement amoindries durant la crise sanitaire, les recettes d'exploitation du BACEA, principalement composées des redevances aériennes et de la taxe de l'aviation civile, se sont redressées au fur et à mesure de la reprise du trafic. Depuis 2023, en raison notamment d'un mécanisme de rattrapage, lissé sur 7 ans, des diminutions du produit des redevances constatées en 2020 et 2021, les **recettes d'exploitation** du BACEA sont significativement **supérieures à leur niveau d'avant crise**. En 2025, elles pourraient ainsi approcher les **2,7 milliards d'euros**. Sur ce total, le produit des redevances de circulation aérienne pourrait s'élever à 2,1 milliards d'euros.

Variation des recettes d'exploitation du BACEA entre 2018 et 2025

(en millions d'euros)



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

C. DES CHARGES DE PERSONNEL ET DES INVESTISSEMENTS DYNAMIQUES

1. Un nouveau protocole social plus ambitieux mais coûteux

En 2025, les effectifs de la DGAC doivent augmenter de 132 ETP. Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une **trajectoire pluriannuelle de recrutements de contrôleurs** aériens visant à **anticiper une vague importante de départs à la retraite** d'ici à la fin de la décennie. Cette anticipation est indispensable compte-tenu des 5 années de formation initiale des contrôleurs.

En 2025, les **dépenses de personnel** de la DGAC, le principal poste de dépenses du BACEA, **devraient augmenter de 57 millions d'euros (+ 4 %)**. Cette augmentation a pour principale origine les **mesures catégorielles** accordées aux agents de la DGAC **dans le cadre d'un nouvel accord social** pluriannuel conclu au printemps dernier.

En effet, comme l'a rappelé le rapporteur dans un rapport d'information qu'il a présenté en octobre dernier, depuis la fin des années 1980, la DGAC se livre de façon régulière à un exercice de contractualisation atypique au sein de la fonction publique : la négociation avec les organisations syndicales de conventions pluriannuelles appelées « protocoles sociaux ». Alors que ces accords devaient en théorie être conçu selon un principe de « donnant-donnant » devant notamment permettre de réaliser des gains de productivité, le rapporteur a observé que les **précédents protocoles** s'étaient en réalité traduits par « *l'octroi quasi unilatéral de nouveaux avantages catégoriels aux personnels de la DGAC sans véritable modernisation du contrôle aérien* ».

À la différence notable de ses prédécesseurs, le **nouveau protocole** conclu au printemps dernier comprend quant-à-lui de **véritables mesures de performance**. S'il est plus ambitieux en la matière que ses prédécesseurs, ce

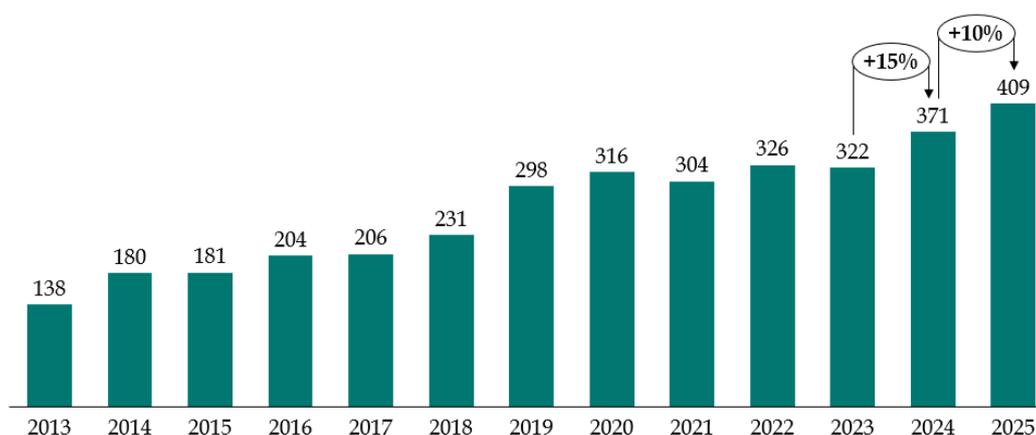
nouvel accord est également substantiellement **plus coûteux : 100 millions d'euros** de charges de personnel supplémentaire par an à l'horizon 2027.

2. Une trajectoire d'investissements dynamique

En 2025, les **dépenses d'investissement** du BACEA devraient **progresser de 38 millions d'euros** pour atteindre **409 millions d'euros**. Cette augmentation s'explique par la hausse des dépenses d'investissement de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA).

Les dépenses d'investissement de la DGAC depuis 2013

(en millions d'euros)



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

Dans un rapport d'information présenté en juin 2023, le rapporteur avait démontré que la DSNA se trouve actuellement dans une phase que l'on pourrait qualifier de « **bosse d'investissements** » et ce car « *elle doit tout à la fois assumer le coût financier des dérives constatées sur ses différents programmes de modernisation, assurer leur aboutissement, anticiper les projets de modernisation à venir et combler des années de sous-investissement dans des infrastructures aujourd'hui en situation d'obsolescence avérée* ». Dans ces conditions, le rapporteur avait accueilli favorablement la **revalorisation de la trajectoire d'investissement pluriannuelle de la DSNA** amorcée à compter de 2024 et qui se traduit dans l'enveloppe consacrée aux investissements au sein du BACEA.

D. UNE LOURDE DETTE QUI COMMENCE PROGRESSIVEMENT À SE RÉSORBER

Après avoir atteint un point haut à 2,7 milliards d'euros en 2022 en raison de la crise pandémique, **la dette du BACEA a commencé à se résorber à partir de 2023. À la fin de l'année 2024, elle devrait s'être repliée à 2,2 milliards d'euros et les prévisions pour 2025 font état d'un montant de 1,9 milliard d'euros.** Cette trajectoire doit se poursuivre dans les années à venir pour passer sous les **1,5 milliard d'euros en 2027.**

II. LE PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »¹

A. UNE STABILISATION DES MOYENS DE MÉTÉO-FRANCE

En 2023, il avait été mis un **terme à une décennie de baisse ininterrompue de la subvention** pour charges de service public (SCSP) **et des effectifs** de Météo France. Depuis, la première et les seconds sont en hausse. Cette **inversion de tendance est confirmée en 2025.** Cependant, si la subvention de l'opérateur progresse, ce n'est que pour couvrir de nouvelles charges résultant de décisions de l'État. En outre, conformément à une recommandation formulée par le rapporteur spécial dans le rapport d'information sur Météo-France qu'il avait présenté en 2021, la **redevance versée chaque année par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à l'opérateur a été réévaluée.** Après une augmentation de 33 ETPT en 2023, puis de 25 ETPT en 2024, le plafond d'emplois de Météo-France, en raison d'un schéma d'emplois positif, doit de nouveau progresser de 5 ETPT en 2025.

B. BUDGÉTAIREMENT, L'IGN EST DANS UNE IMPASSE

En 2025, la SCSP de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) doit progresser de 5 % tandis que le projet de loi de finances (PLF) prévoit une baisse de ses effectifs à hauteur de 7 ETP, diminution que le Gouvernement entend porter à 17 ETP.

Alors menacé dans son existence et affecté financièrement par le processus d'ouverture et de gratuité des données publiques, **l'IGN a dû engager une refondation de son modèle** à compter de 2019. Économiquement, ce nouveau modèle donne une place très importante à la participation de l'institut à des projets d'envergure ayant vocation à être financés hors SCSP par leurs commanditaires publics, au premier rang

¹ Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » porte les subventions pour charges de service public (SCSP) du centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France.

desquels des directions de ministères. **Dans un rapport d'information publié en novembre 2022, le rapporteur spécial n'avait pas caché son inquiétude quant à la fragilité de ce nouveau modèle.**

Dès la fin d'année 2023 l'IGN s'est retrouvé dans une situation budgétaire préoccupante. Les simulations de sa direction financière prévoient une trésorerie négative à horizon de la fin de l'année 2024. Cette situation l'empêchait de faire adopter un budget pour l'année 2024. L'analyse réalisée à l'époque faisait état d'une situation de difficulté transitoire liée à l'absence de perception de ressources propres attendues pour financer certains des grands programmes auxquels participe l'établissement. **Le rapporteur était alors parvenu à faire adopter un amendement au projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2023 qui a permis de verser un complément de 4 millions d'euros à l'IGN.**

Toutefois, il apparaît aujourd'hui que **la situation financière de l'opérateur est en réalité bien plus grave et structurelle.** Les avances perçues à partir de 2021 **pour financer certains grands projets ont masqué une situation de déficit structurel massif des activités de base** de l'établissement dont le coût doit, en principe, être couvert par sa SCSP, à hauteur de **15 millions d'euros** par an¹. Une situation qui résulte de la **croissance des coûts de production** de ces activités ainsi que de la **mise à disposition gratuite des données publiques** de l'établissement qui l'a conduit à renoncer à une part substantielle de ses recettes annuelles. C'est la conclusion d'un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Dans ces conditions, si l'IGN ne parvenait pas à adopter un budget pour 2025, elle devrait fonctionner par « douzièmes provisoires ». En l'état actuel, **l'établissement pourrait ne plus être en mesure d'assurer le traitement de ses personnels à compter du mois d'octobre 2025.** Un redéploiement au sein des crédits du ministère chargé de l'écologie semble devoir s'imposer.

C. UNE RESTRICTION SENSIBLE DES MOYENS DU CEREMA

Après une période de diminution constante de ses moyens financiers et de ses effectifs depuis sa création en 2014, le Cerema était entré dans une nouvelle phase en 2023. Sa subvention et ses effectifs étaient repartis à la hausse, notamment pour lui permettre de développer ses activités au service des collectivités locales. En raison des **contraintes budgétaires**, le PLF pour 2025 prévoit d'interrompre cette nouvelle phase d'expansion en **réduisant la SCSP de l'opérateur de 4,3 millions d'euros**, quand dans le même temps, il sera exposé à **un alourdissement de ses charges de 5,9 millions d'euros** résultant de mesures décidées par l'État, soit **un effort**

¹ Soit 15 % du coût total de ces activités.

de plus de 10 millions d'euros. Afin d'équilibrer son budget en 2025, le Cerema sera vraisemblablement contraint de puiser dans sa trésorerie et notamment dans des sommes fléchées vers les collectivités, notamment au titre du programme de rénovation de leurs ouvrages d'art.

Pour le rapporteur spécial, il est **contestable de faire peser un effort si substantiel sur un établissement comme le Cerema qui s'est réformé de manière exemplaire** ces dernières années. En effet, cet établissement a fait ce que l'État n'a jamais réussi, à savoir réaliser un inventaire détaillé de l'ensemble de ses missions et évaluer la plus-value de chacune d'entre-elles. Cet examen l'a conduit à abandonner un grand nombre de tâches. Ce choix est d'autant plus critiquable que **parallèlement, les dépenses de personnel du ministère** chargé de la transition écologique **doivent augmenter de 3,8 %** en 2025.

Après une stabilisation en 2023, et **pour la première fois depuis sa création, les effectifs du Cerema ont augmenté en 2024**. Alors qu'il était initialement prévu dans le projet de loi de finances pour 2024 qu'il augmente de 10 ETPT, son plafond d'emplois a finalement été majoré de 25 ETPT suite à l'adoption d'un amendement du rapporteur. Le PLF pour 2025 prévoit à ce stade une stabilisation des effectifs du Cerema. Cependant, **le Gouvernement entendrait finalement, par amendement, réduire de 25 ETPT les effectifs de l'établissement en 2025, revenant ainsi intégralement sur l'augmentation adoptée en LFI pour 2024**. Une telle évolution conduirait à balayer, une année seulement après son adoption, une augmentation d'effectifs que le Parlement avait considéré nécessaire pour permettre au Cerema de déployer ses moyens aux services des collectivités territoriales.

Réunie le 19 novembre 2024, 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 cinq amendements de crédits. Elle a également proposé d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, 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 « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

Au 10 octobre 2024, date limite fixée par la LOLF, 5 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues au rapporteur spécial.

PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe les subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertises pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France.

I. MÉTÉO FRANCE : DES MOYENS STABILISÉS

En tant que service météorologique national (SMN) Météo-France surveille les conditions météorologiques, les prévoit et diffuse les informations qui s'y rapportent. Il doit aussi conserver la mémoire des climats passés et prévoir les climats futurs. Les missions de Météo-France deviennent de plus en plus sensibles en raison des conséquences des dérèglements climatiques sur la survenue de phénomènes météorologiques extrêmes. L'opérateur joue également un rôle stratégique dans son appui aux forces armées et comme prestataire de services météo à l'aviation civile.

Depuis 2021, les activités de l'opérateur s'inscrivent dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2022-2026.

A. UNE SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC EN HAUSSE POUR COMPENSER DES MESURES NATIONALES QUI CONDUIRONT À AUGMENTER LES DÉPENSES DE PERSONNEL DE MÉTÉO-FRANCE

En 2024 la **subvention pour charges de service public** (SCSP) versée par l'État à Météo-France devrait représenter 49 % de ses recettes. En retraçant la subvention destinée à la contribution de la France à l'organisation Eumetsat qui ne fait que transiter par le budget de l'opérateur¹, cette dotation compte même pour plus de **58 % de ses ressources**. Cette subvention correspond à la compensation des missions de service public de Météo-France :

- la fourniture d'informations nécessaires à assurer la sécurité météorologique des personnes et des biens dans un contexte où le territoire est de plus en plus régulièrement frappé par des phénomènes météorologiques extrêmes ;

- un travail de recherche pour améliorer les modèles de prévision et mieux appréhender le changement climatique, ses conséquences et les moyens de s'y adapter ;

¹ À hauteur de 65 millions d'euros en 2025.

- le soutien aux forces armées, notamment sur des théâtres d'opérations extérieures.

La décennie de baisse ininterrompue de la subvention pour charges de service public (SCSP) de Météo France a pris fin en 2023. Alors qu'il avait objectivé la nécessité de cette inflexion dans son rapport du 22 septembre 2021 « temps instable sur Météo-France : quand le refroidissement budgétaire se confronte au réchauffement climatique »¹, **le rapporteur spécial a eu l'occasion de saluer** cette évolution dans ses derniers rapports.

En 2024, la subvention de Météo France avait été fixée à 207 millions d'euros, en hausse de 5 % par rapport à 2023. Le rapporteur observe cependant qu'en cours d'exercice, cette subvention de Météo-France a été réduite d'un million d'euros dans le cadre du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits². En **2025**, la subvention de l'opérateur doit de nouveau **augmenter de 3,8 millions d'euros** par rapport au montant alloué en 2024³ pour s'établir à **210 millions d'euros**⁴.

Comme précisé *infra*, cette hausse vient cependant **partiellement compenser l'augmentation** en 2025 **du taux du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »** et l'obligation pour Météo-France en tant qu'employeur de fournir une **protection sociale complémentaire** à ses agents, deux mesures qui auront un effet inflationniste sur les charges de personnel du prochain exercice à hauteur de **5,2 millions d'euros**.

En plus des crédits relevant du programme 159, Météo-France doit également bénéficier en 2025, à l'instar des années précédentes, de 3,9 millions d'euros attribués par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) à partir des crédits du programme 181 « Prévention des risques » pour participer à l'entretien du réseau d'observation hydrométéorologique.

¹ Rapport d'information n° 840 (2020-2021) de M. Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 septembre 2021.

² Cette diminution a été notifiée à Météo-France le 24 avril 2024 et a été intégrée dans un budget rectificatif adopté en juin.

³ De 2,8 millions d'euros si l'on se réfère au montant prévu en loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

⁴ Dont 7,1 millions d'euros au titre du financement des supercalculateurs utilisés par Météo-France (voir *infra*).

B. LA REDEVANCE VERSÉE À MÉTÉO-FRANCE PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE (DGAC) VA ENFIN ÊTRE REVALORISÉE

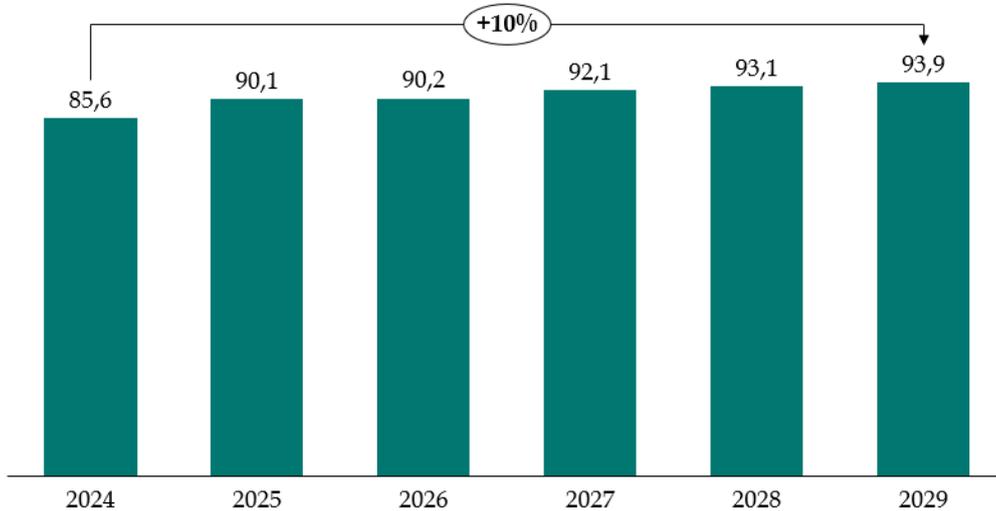
Météo-France est le prestataire exclusif de l'assistance météorologique pour la navigation dans l'espace aérien français. La **redevance versée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** au titre des services météorologiques rendus à la navigation aérienne représente près du quart des ressources de Météo-France. Fixée à 85,55 millions d'euros en 2012, elle n'avait jamais été revalorisée depuis. Cette stabilité en euros courants signifiait a minima que cette ressource se dévaluait chaque année du niveau de l'inflation. Un phénomène est accentué depuis 2021 par le retour de celle-ci.

Dans son rapport d'information précité, **le rapporteur spécial soulignait à quel point cette situation n'était pas satisfaisante et avait formulé une recommandation visant à, dans les délais les plus brefs, « s'assurer que la redevance versée par la direction générale de l'aviation civile couvre les coûts des prestations délivrées à l'aviation civile et, le cas échéant, en réévaluer le montant »** (recommandation n° 8 du rapport).

Il se félicite aujourd'hui de constater que **cette recommandation a été mise en œuvre**. En effet, en 2024, Météo-France et la DGAC ont conduit le réexamen des coûts réels supportés par l'opérateur au titre des prestations qu'il délivre pour l'aviation civile en métropole. **La redevance versée par la DGAC sera ainsi réévaluée à 90,1 millions d'euros dès 2025** et progressivement jusqu'à **93,9 millions d'euros d'ici 2029**. Le rapporteur observe qu'*in fine* cette augmentation progressive de 10 % sur l'ensemble de la période sera **supportée par les compagnies aériennes** à travers l'évolution de leurs redevances dans le cadre de la quatrième période de régulation européenne de la performance économique du contrôle de la navigation aérienne (voir *infra* les développements du rapport relatifs à l'aviation civile).

**Calendrier de réévaluation de la redevance annuelle versée par la DGAC
à Météo-France au titre des prestations météorologiques
réalisée pour l'aviation civile en métropole**

(en millions d'euros)



Source : réponses de Météo-France au questionnaire du rapporteur

Depuis 2022, le niveau des autres recettes commerciales est stable à environ 35 millions d'euros. D'après les estimations les plus actualisées, elles pourraient cependant progresser de 4 % en 2025 pour s'établir à 36,4 millions d'euros.

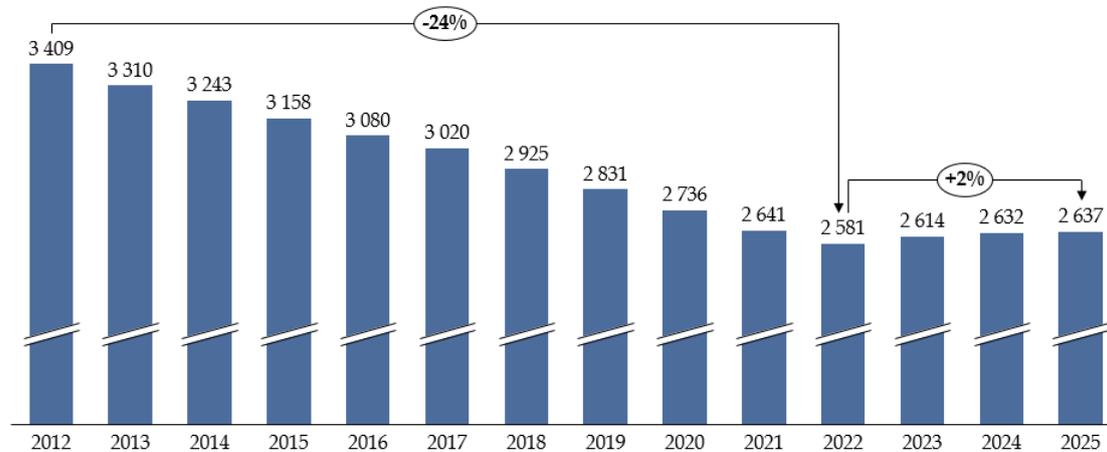
C. LES EFFECTIFS DE MÉTÉO-FRANCE POURSUIVENT UNE PROGRESSION AMORCÉE EN 2023 SUITE À UNE DÉCENNIE DE BAISSÉ

Après une augmentation de 33 ETPT en 2023¹, puis de 25 ETPT en 2024, le **plafond d'emplois** de Météo-France, en raison d'un schéma d'emplois positif (voir *infra*), doit de nouveau **progresser de 5 ETPT** en 2025.

¹ Dont 10 ETPT n'étaient liés qu'à un recalibrage technique avec un effet de vase communicant entre les enveloppes hors plafond et sous-plafond.

Évolution du plafond d'emplois de Météo-France de 2012 à 2025

(en ETPT)



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

Les schémas d'emplois successifs demandés à l'établissement Météo-France avaient été particulièrement exigeants jusqu'en 2022, se traduisant par des diminutions d'effectifs annuelles moyennes de 78 ETP. À compter de 2023, le phénomène s'est inversé. **En 2023**, ses effectifs ont progressé à hauteur de **23 ETP**. **En 2024**, les effectifs de Météo-France ont été relevés à hauteur de **25 ETP** qui ont été répartis de la façon suivante :

- 8 ETP préalablement accordés pour l'école nationale de la météorologie (ENM) et l'implantation de bouées dans les eaux corses ;
- 2 ETP pour l'assistance opérationnelle aux services de lutte contre les incendies ;
- 1 ETP pour le service aéronautique en Polynésie Française ;
- 12 ETP pour les projections climatiques ultra-marines ;
- 2 ETP pour l'ouverture des données publiques de Météo-France.

Pour **2025**, le **schéma d'emploi** de Météo-France est **positif** à hauteur de **5 ETP**.

Si l'enveloppe des **emplois hors plafond** de l'établissement devrait se stabiliser à hauteur de 100 ETPT en 2025, la présidente directrice générale de Météo-France a signalé au rapporteur spécial les **difficultés que rencontre l'établissement pour recruter des effectifs dans ce cadre**.

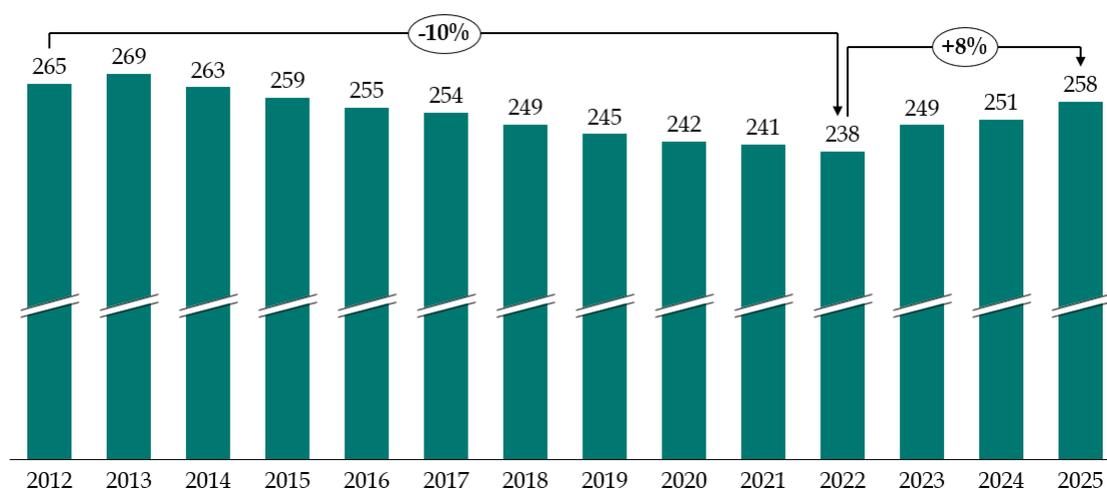
Cette difficulté provient notamment de la **doctrine d'application de la circulaire du 11 juillet 2010** qui encadre le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) comptabilisés dans les effectifs hors plafond des opérateurs. La direction du budget considère en effet que ces **effectifs hors plafond ne peuvent concerner des contrats signés avec des personnes**

publiques sans mise en concurrence, c'est-à-dire des contrats dits en « quasi-régie » ou « *in house* ».

En 2025, les **charges de personnel** de Météo-France devraient poursuivre leur **progression** amorcée en 2023 (+ 8 % entre 2022 et 2025) pour atteindre environ **258 millions d'euros** (+ 2,8 % par rapport à 2024).

Évolution de la masse salariale de Météo-France de 2012 à 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses de Météo-France au questionnaire du rapporteur

Le principal facteur explicatif de la hausse des dépenses de personnel en 2025 provient de la revalorisation de 4 points de la contribution au CAS « Pensions » qui doit passer de 74,6 % à 78,6 % générant ainsi un surcoût de 3,6 millions d'euros pour l'établissement, soit plus de la moitié de l'augmentation des charges de personnel attendue en 2025. La mise en œuvre de la part employeur de la protection sociale complémentaire des agents à compter du 1^{er} janvier 2025 se traduira quant-à-elle par une dépense supplémentaire de 1,6 million d'euros. Enfin, diverses mesures catégorielles devraient avoir un coût d'environ 2 millions d'euros en 2025.

D. DE NOUVEAUX SUPERCALCULATEURS QUI DEVRAIENT ENTRER EN SERVICE EN 2027 POUR UN COÛT PRÉVISIONNEL ESTIMÉ À 415 MILLIONS D'EUROS

En 2025, les **dépenses d'investissement** de Météo-France devraient avoisiner les **30 millions d'euros**, soit une **augmentation de 12 %** par rapport à 2024. Cette augmentation s'explique par la **hausse des dépenses consacrées à la puissance de calcul** (les supercalculateurs) dans la mesure où le montant alloué aux autres investissements devrait quant-à-lui rester stable à 19,4 millions d'euros. Cette évolution s'explique essentiellement par des

dépenses relevant des **premiers travaux d'infrastructure informatique** en lien avec le **projet de renouvellement des supercalculateurs** de l'établissement à l'horizon 2027.

Le projet « calcul 2020 », qui avait abouti à la mise en service en février 2021, de deux nouveaux supercalculateurs avait permis de multiplier par 5,5 la puissance de calcul intensif de Météo-France pour un coût total de 142 millions d'euros. Ce montant inclut notamment le paiement de la redevance à la société ATOS pour les supercalculateurs, le coût de leur consommation électrique, ainsi que toutes les dépenses connexes nécessaires au fonctionnement et à l'exploitation des données produites.

La **course à la puissance de calcul** continue de battre son plein entre services météorologiques. Les capacités de calcul intensif ont des traductions très concrètes sur la performance des modèles de prévision numérique du temps (PNT), elles sont incontournables pour permettre une prévision plus fine des phénomènes météorologiques extrêmes. Ainsi, et alors même que les nouveaux supercalculateurs n'étaient pas encore pleinement opérationnels, Météo-France avait d'ores et déjà engagé une réflexion avec ses tutelles sur les besoins de renouvellement de sa capacité de calcul intensif. **Un projet visant à multiplier par 6 la puissance de calcul** actuelle de l'établissement a été retenu au regard notamment **des bénéfices socio-économiques, estimés à 1,4 milliard d'euros**, qu'il pourrait générer¹.

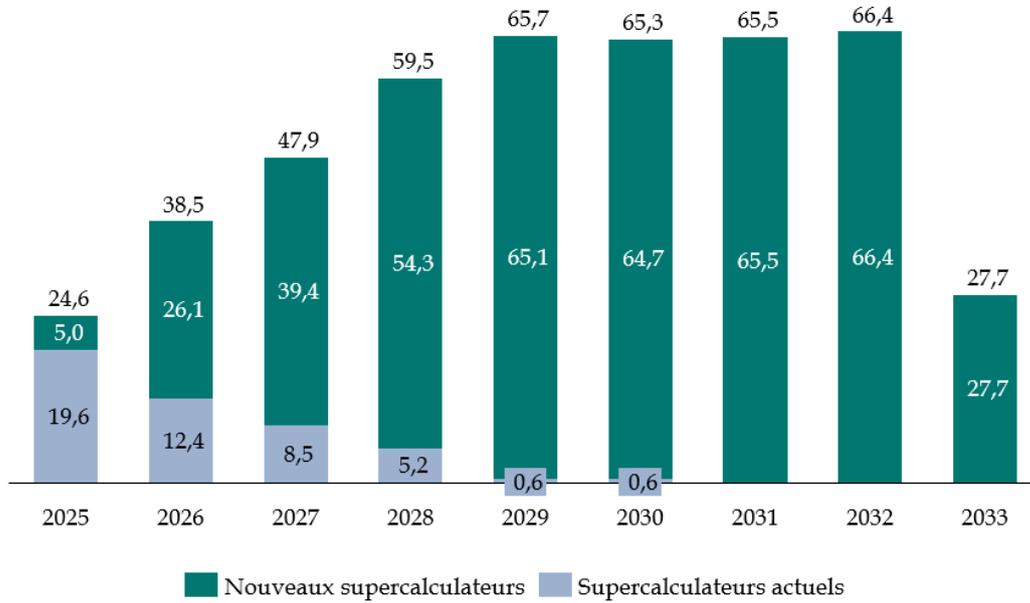
Compte-tenu des évolutions technologiques et d'un paysage concurrentiel actuellement limité sur ce marché, **le coût** de cet investissement **devrait substantiellement augmenter**. Pour une mise en service prévue en 2027 et un fonctionnement jusqu'en 2033, le coût total du projet est estimé à ce jour à **415 millions d'euros**.

À ce jour, il est envisagé que Météo-France contribue de façon structurelle, au moyen de sa subvention historique, à hauteur de 17,5 millions d'euros par an aux charges liées à sa puissance de calcul, soit un montant équivalent à la situation actuelle. En complément, au regard des coûts prévisionnels du projet, sur l'ensemble de la période, le budget de l'État devrait verser à l'établissement environ **240 millions d'euros de dotations complémentaires**.

¹ Une étude de la société Citizing de septembre 2021 portant sur « l'évaluation socioéconomique du renouvellement des supercalculateurs de Météo-France en 2025 » a estimé qu'une nouvelle multiplication par six de la puissance de calcul pourrait générer des gains socioéconomiques de l'ordre de 1,4 milliard d'euros pour une valeur actuelle nette d'environ 1,1 milliard d'euros, soit un retour sur investissement proche de cinq euros pour un euro investi.

Évolution des dépenses prévisionnelles annuelles liées aux supercalculateurs de Météo-France (2025-2033)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses de Météo-France au questionnaire du rapporteur

II. BUDGÉTAIREMENT ET À TRÈS COURT TERME, L'IGN « VA DANS LE MUR »

Établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'écologie et des forêts, le nouvel Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est issu de la fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national (IFN) intervenue le 1^{er} janvier 2012¹.

Les missions de l'IGN se partagent entre ses tâches dites « traditionnelles » et des activités émergentes. La collecte et la production de données géolocalisées souveraines dites « socles »² constituent ainsi le cœur de ses missions de service public. Par ailleurs, l'IGN conçoit et met à jour différents référentiels géographiques publics³. Il a aussi en charge la réalisation de l'inventaire forestier.

Au-delà de ces activités « traditionnelles », l'IGN est de plus en plus occupé par des missions nouvelles telles que des activités d'expertise et de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'agrégation de données produites par d'autres acteurs ou de diffusion et de valorisation de l'information géographique publique. L'IGN est aussi amené à devenir le pilote de l'écosystème de la donnée géolocalisée.

Dans son rapport d'information publié au mois de novembre 2022 et intitulé « *acteur de référence de la donnée géolocalisée souveraine, l'IGN avance sur un chemin à baliser* »⁴, le rapporteur spécial avait analysé les enjeux du renouvellement en cours du modèle économique de l'établissement. Mis sous tension par les bouleversements du paysage de la donnée géolocalisée, concurrencé par l'émergence d'acteurs publics comme privés, affecté par l'essor des démarches collaboratives, l'IGN était, il y a quelques années, remis en cause dans son identité et contesté dans sa légitimité. Le processus d'ouverture et de gratuité des données publiques, s'il lui ouvre de nouvelles perspectives de collaborations, implique une transformation du modèle d'un institut dont l'équilibre financier dépendait de la vente de ses données. Pour toutes ces raisons, l'IGN devait se transformer.

Aussi, à partir de **2019**, l'IGN a-t-il entrepris de **refonder son modèle**. D'une mission de production-diffusion d'information géographique, l'IGN évolue vers des rôles d'agrégateur de données, d'expert, de coordinateur ou

¹ Le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 précise les statuts et le fonctionnement de cet établissement public administratif.

² Les géodonnées socles sont les données « primaires » de base qui servent de support à toute conception de services d'information géolocalisée.

³ Tels que les différentes couches qui composent le référentiel à grande échelle (RGE), la base de données de précision décimétrique dite BD Cartho, la base de données géodésique (BDG), la BD Topage, le registre parcellaire graphique (RPG) pour les besoins agricoles ou encore le fond cartographique au 1/25 000e dit Scan 25.

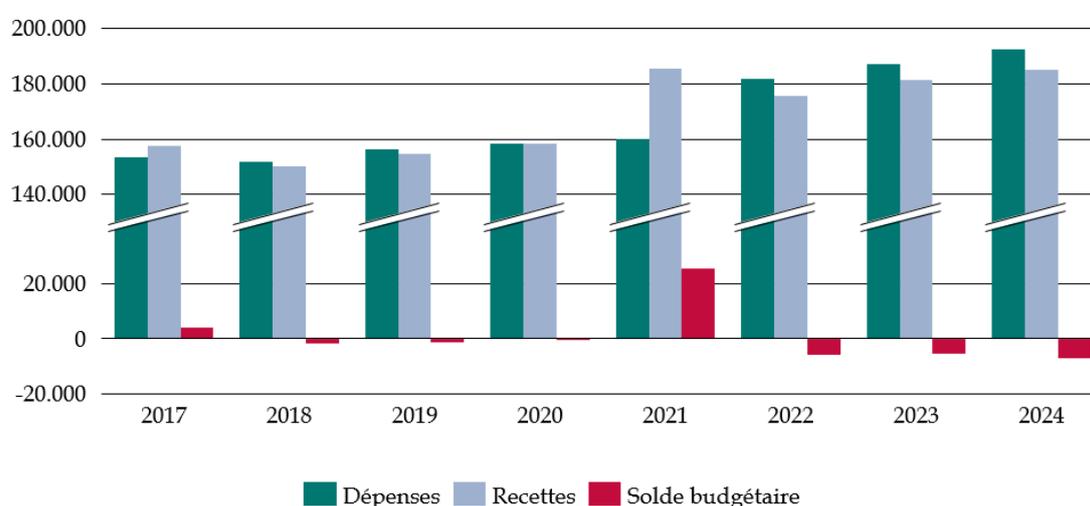
⁴ Rapport d'information n° 17 (2022-2023) de M. Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances, novembre 2022.

de certificateur. Il recentre son action sur la production des données socles souveraines ainsi que sur le pilotage de vastes projets d'accompagnement de grandes politiques publiques directement financés par leurs commanditaires.

Le nouveau modèle de l'IGN a généré une **croissance de son activité et de son budget**. Alors que ce dernier avoisinait les 150 millions d'euros jusqu'en 2020, il se situe désormais structurellement **au-dessus de 180 millions d'euros**. Ainsi, en 2024, les dépenses de l'IGN devraient-elles s'établir à 192 millions d'euros (+ 3 % par rapport à 2023) et ses recettes à 185 millions d'euros (+ 2 % par rapport à 2023).

Dépenses et recettes de l'IGN (2017-2024)

(en milliers d'euros)



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

Cet accroissement d'activité, à effectifs constants voire même en diminution, est permis par l'effet de levier lié au recours à la sous-traitance. En outre, la multiplication des projets auxquels contribue l'IGN a confronté l'opérateur à un phénomène de « saturation » de ses moyens humains.

Entre 2022 et 2024, pour accompagner l'établissement dans la refondation de son modèle, ses équilibres budgétaires s'inscrivaient dans une trajectoire pluriannuelle déterminée dans un contrat qualifié d'engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens (EPOM)¹. À partir de 2025, les moyens de l'IGN ne sont plus encadrés par un système contractuel de ce type.

¹ Ce document correspondait aux anciens contrats d'objectifs et de moyens et constitue le volet financier du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'IGN.

A. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'IGN SE TROUVE AUJOURD'HUI DANS UNE IMPASSE

1. Une hausse de 5 % de la subvention de l'IGN : l'inversion de tendance amorcée en 2023 se poursuit

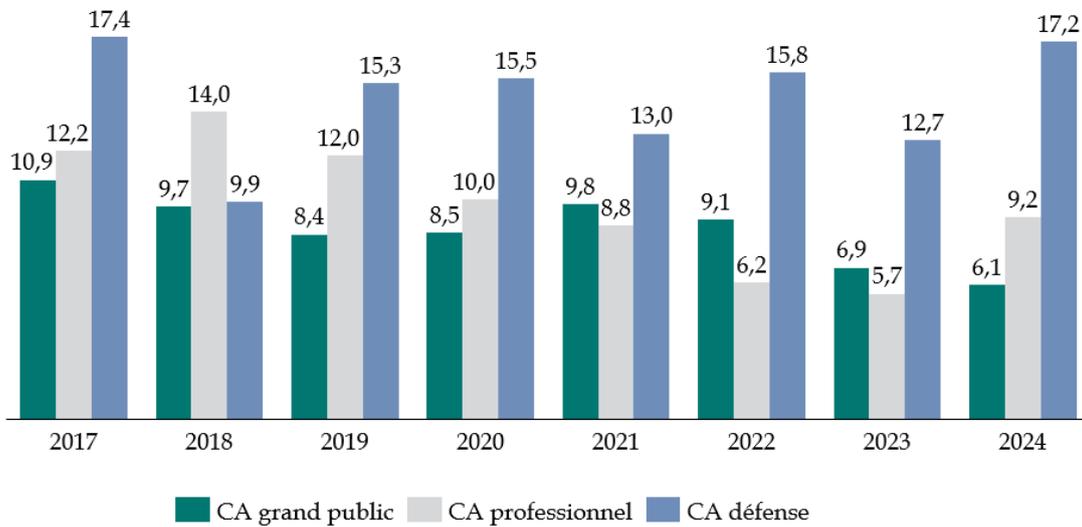
L'action 12 « Information géographique et cartographique » du programme 159 retrace la **subvention pour charges de service public (SCSP)** de l'IGN. Celle-ci devrait s'élever à **96,8 millions d'euros en 2025**, soit une **hausse de 5 %** par rapport au montant adopté en LFI 2024. Il est à noter qu'en exécution, le montant versé à l'IGN au cours de l'exercice 2024 au titre de sa subvention a été réduit de 0,6 million d'euros dans le cadre du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits. **À compter de 2023 la trajectoire baissière de la SCSP de l'institut a été inversée.** En 2025, cette inversion de tendance se confirme donc.

2. Les « fortunes diverses » des ressources propres « traditionnelles »

Essentiellement porté par la **vente de cartes papier**, le marché dit « grand public » **s'est contracté de plus de 45 %** depuis 2017. Il devrait se réduire à seulement **6 millions d'euros** en 2024. Résultante du processus d'ouverture et de **gratuité des données** publiques, les recettes issues du **marché dit « professionnel » s'érodaient** également progressivement. Elles devraient cependant connaître un **rebond** en 2024 pour s'établir à **9 millions d'euros**. **Le marché « défense-espace » reste dynamique** grâce au partenariat historique noué par l'opérateur avec le ministère des armées. **17 millions d'euros** de recettes sont attendues par l'IGN en 2024 à ce titre.

Évolution du chiffre d'affaires de l'IGN (2017-2024)

(en millions d'euros)



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

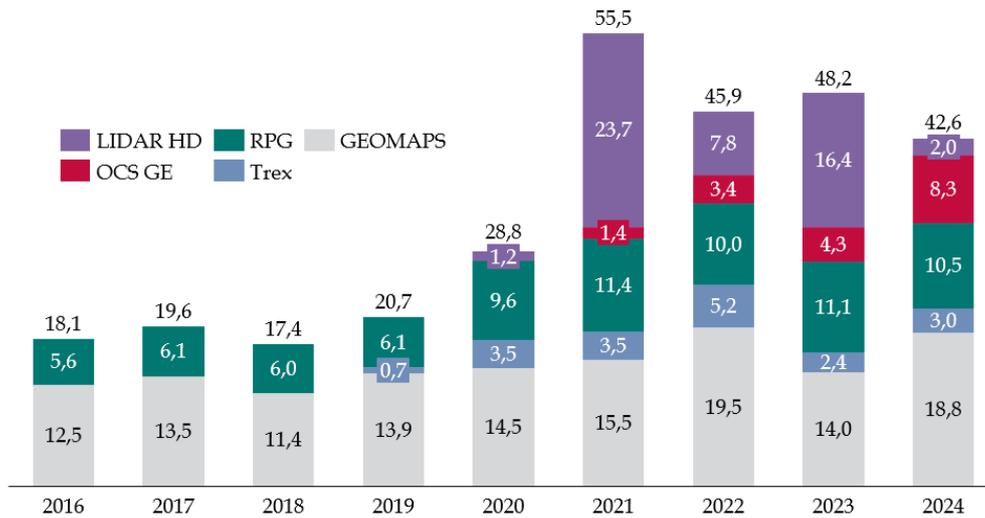
3. Alors que la subvention de l'établissement ne couvre plus le coût de ses missions de base et que sa situation financière est par ailleurs « à la merci » des ressources propres attendues au titre de ses « grands projets », l'IGN se trouve dans une impasse budgétaire à très court terme

a) De grands projets qui structurent le modèle économique de l'IGN

Le nouveau modèle de l'établissement repose largement sur de grands **projets d'accompagnement de politiques publiques qui, en théorie, doivent être financés par leurs commanditaires**. En 2024, les ressources propres de l'IGN provenant du financement de ces grands projets, bien qu'orientée à la baisse, devrait représenter **43 millions d'euros**.

Évolution des recettes tirées des grands projets (2016-2024)

(en millions d'euros)



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

Les programmes financés par le ministère des armées (Geomaps et Trex) devraient rapporter à l'IGN 22 millions d'euros en 2024. S'agissant des prestations effectuées en faveur du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 11 millions d'euros sont attendus par l'opérateur au titre de la mise à jour du référentiel parcellaire graphique (RPG).

b) L'analyse des difficultés budgétaires rencontrées en fin d'année 2023 par l'IGN avaient souligné l'insuffisante sécurisation des ressources attendues dans le cadre du financement des grands projets

Dans son rapport précité, le rapporteur n'avait pas caché son **inquiétude quant à la fragilité du nouveau modèle** économique de l'IGN. Il avait souligné qu'une des principales incertitudes inhérentes à la logique de projets intrinsèquement associée au nouveau modèle de l'opérateur était celle du « **trou d'air** », c'est-à-dire, à un moment donné, un volume de grands marchés insuffisant pour assurer la viabilité économique et l'équilibre budgétaire de l'institut. Les missions essentielles de l'établissement, telles que la production de données souveraines socles, pourraient alors s'en trouver menacées.

S'il estimait dans son rapport que le risque était plus susceptible de se matérialiser à compter de l'année 2025, le directeur général de l'institut lui avait annoncé **dès la fin d'année 2023 des tensions très fortes** sur les finances de l'opérateur. À l'époque, celles-ci avaient été **analysées comme résultant « simplement » de difficultés à percevoir** de façon effective **des promesses de financements associées à certains grands projets**. L'IGN avait alors signalé au rapporteur que **les simulations** de sa direction financière prévoient une **trésorerie négative à horizon de la fin de l'année 2024**. Cette

situation **l'empêchait de faire adopter** par son conseil d'administration **un budget pour l'année 2024**.

L'analyse réalisée à l'époque faisait état d'une **situation de difficulté transitoire** liée à l'absence de perception de ressources propres qui avaient initialement été anticipées. Sur la base de cette analyse, pour traiter ce phénomène présenté comme temporaire, **le rapporteur était parvenu à faire adopter un amendement au projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2023¹** qui a permis de verser un **complément de 4 millions d'euros à la subvention de l'IGN**.

En parallèle, **l'IGN**, en collaboration avec ses tutelles et les directions des ministères prescripteurs des grands programmes auxquels il participe, devait entreprendre des **actions afin de sécuriser à l'avenir la perception de ses ressources propres**.

À ce titre, en réponses au questionnaire du rapporteur, les services du ministère chargé de la transition écologique soulignent que « *la stabilisation du modèle économique de l'IGN nécessitera de **repenser son modèle de financement et la mise en place de conventions pluriannuelles avec des directions ministérielles pour couvrir les coûts de production de données et de services nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques*** ».

c) Les recettes perçues par avance sur les grands projets ont masqué un déficit de ses missions de base qui conduit irrémédiablement l'IGN dans une impasse budgétaire à très court terme

Toutefois, le rapporteur a perçu lors de son audition du directeur général de l'IGN au début du mois de novembre que la **situation financière** de l'institut était en fait **dans un état beaucoup plus grave et structurel** que ce qui avait pu être envisagé il y a de cela un an. **Les ressources perçues d'avance** à partir de 2021 **pour financer certains grands projets**, tels que le Lidar HD, ont en fait **masqué une situation de déficit structurel massif des activités de base**, dites « socles », de l'établissement dont le coût doit, en principe, être couvert par la subvention pour charges de service public (SCSP).

Un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de juillet dernier a en effet révélé que cette couverture n'était pas assurée et que la **situation s'était très sensiblement détériorée depuis 2022**, notamment depuis la **mise à disposition gratuite des données publiques** produites par l'établissement et la diminution de recettes qui en a résulté. Elle a aussi été amplifiée par la **hausse sensible des coûts de production** des activités de base **de l'IGN depuis 2021** (+ 16 % entre 2021 et 2023). Ainsi, le **déficit structurel** des missions de base de l'IGN représenterait-il désormais environ **15 millions d'euros par an²**.

¹ Devenu la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

² Soit environ 15 % du coût de production de ces missions.

Depuis 2022, en pratique, **c'est l'excédent de trésorerie résultant des avances versées sur les grands projets qui a servi à combler le déficit** de financement des missions « socles », une situation qui s'apparente dans les faits, à une forme de « **cavalerie budgétaire** », bien que non intentionnelle de la part de l'établissement.

Ce phénomène est apparu lorsque les avances de trésorerie des grands projets se sont tariées et que les dépenses relatives aux recettes considérées se sont effectivement matérialisées. Il s'est désormais exacerbé dans la mesure où la perception des ressources propres liées à ces grands projets devient elle-même compliquée.

Dans ces conditions, **si l'IGN ne parvenait pas à adopter un budget pour 2025, elle devrait fonctionner par « douzièmes provisoires »**. En l'état actuel, d'après les éléments qui ont été mis à la connaissance du rapporteur, **l'établissement pourrait ne plus être en mesure d'assurer le traitement de ses personnels à compter du mois d'octobre 2025**. Pour éviter cette perspective, des redéploiements de crédits au sein du programme 159, dont les marges de manœuvre apparaissent cependant à ce jour extrêmement limitées, et en toute hypothèse loin de pouvoir combler un gap de 15 millions d'euros, seraient inévitables.

B. LES EFFECTIFS ET LES DÉPENSES DE L'IGN

1. Une réduction d'effectifs qui est prévue à hauteur de 7 ETP dans le texte initial mais que le Gouvernement entend accentuer à 17 ETP

Après une pause destinée à accompagner l'IGN dans sa transformation, **la baisse des effectifs de l'institut avait repris en 2024 (- 25 ETP)**. D'après les éléments figurant dans le projet annuel de performances du programme 159 annexé au présent PLF, **elle devait se poursuivre en 2025 à hauteur de 7 ETP**, le plafond d'emploi étant réduit d'autant¹. Toutefois, dans le cadre de son plan d'économies complémentaires de 5 milliards d'euros, **le Gouvernement entendrait accentuer cette baisse de 10 ETP pour la porter à 17 ETP**.

¹ En ETPT.

Évolution des plafonds d'emplois notifiés et exécutés (2012-2025)

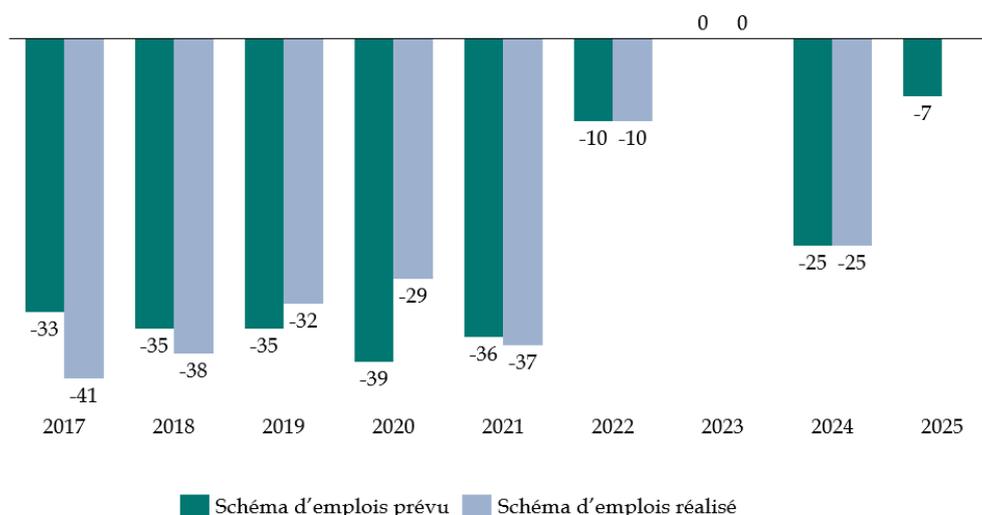
(en ETPT)



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

Schémas d'emplois prévus et réalisés (2018-2025)

(en ETP)



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

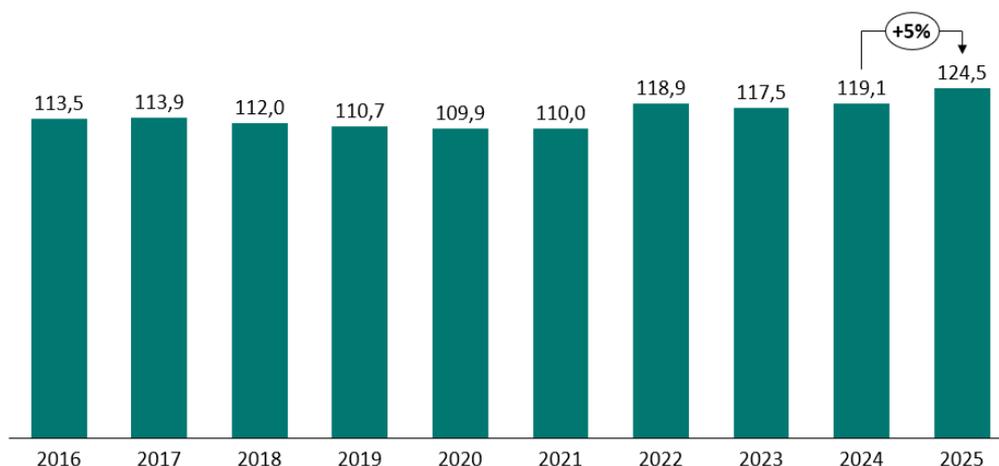
Les progrès technologiques dans le domaine de l'information géographique et la transformation de son modèle se traduisent par l'émergence de nouveaux besoins de compétences pour l'IGN. Aussi, en 2021, la direction de l'établissement a-t-elle lancé un programme de recrutement et de formation qui vise à développer 150 nouveaux postes d'ici 2024 sur des compétences émergentes¹.

¹ Intelligence artificielle, programmation agile, data science, altimétrie 3D, géovisualisation, gestion de projets innovants, animation de communautés, infrastructures et services numériques, etc.

En 2024, les **charges de personnel** de l'IGN devraient représenter **119 millions d'euros**, soit une légère **augmentation de 1,4 %** par rapport à l'année précédente.

Évolution des dépenses de personnel (2016-2025)

(en millions d'euros)



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

En 2025, d'après les estimations les plus actualisées, les **dépenses** de personnel de l'IGN **pourraient augmenter de 5 %** pour approcher les **125 millions d'euros**.

Outre l'effet de mesures catégorielles destinées à renforcer l'attractivité des postes de l'institut dans la perspective de recruter de nouvelles compétences qui font l'objet d'une concurrence féroce sur le marché du travail, ces charges seront notamment affectées :

- d'une part à hauteur d'un million d'euros par l'augmentation du taux de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »¹ (CAS pensions) ;

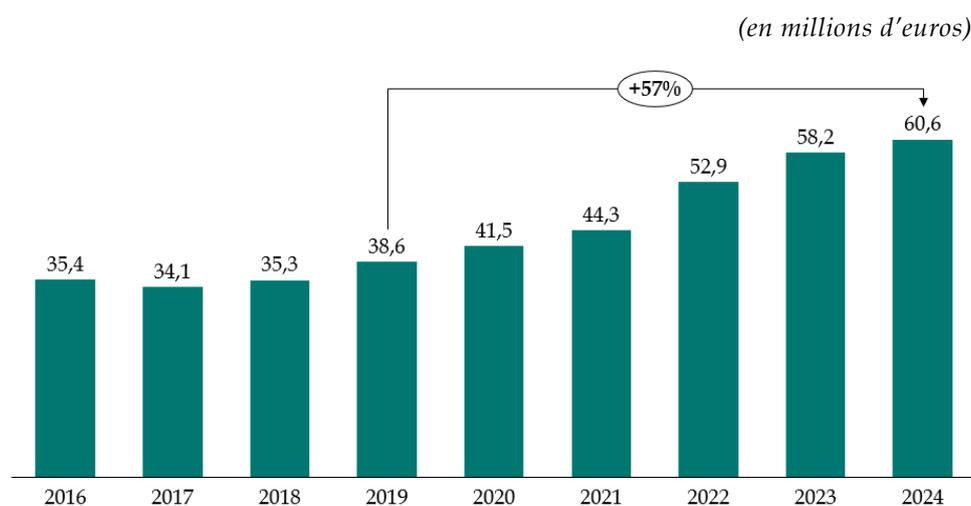
- d'autre part à hauteur de 0,9 million d'euros par l'obligation pour l'établissement au 1^{er} janvier 2025 de proposer une protection sociale complémentaire à ses agents.

¹ Qui doit passer de 74,6 % à 78,6 %.

2. Des dépenses de fonctionnement dynamiques en raison de la sous-traitance des grands projets

Les **dépenses de fonctionnement** hors charges de personnel devraient poursuivre leur progression régulière depuis la révision du modèle de l'établissement pour atteindre **61 millions d'euros en 2024**. Depuis 2019 et le lancement de la réforme de l'IGN, ces dépenses ont **augmenté de 57 %**.

Évolution des dépenses de fonctionnement hors personnel (2016-2024)



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

Ce phénomène s'explique par le nouveau modèle économique de l'IGN qui suppose un niveau élevé de **dépenses de sous-traitance relatives aux grands projets**.

3. Le rebond bienvenu des dépenses d'investissement

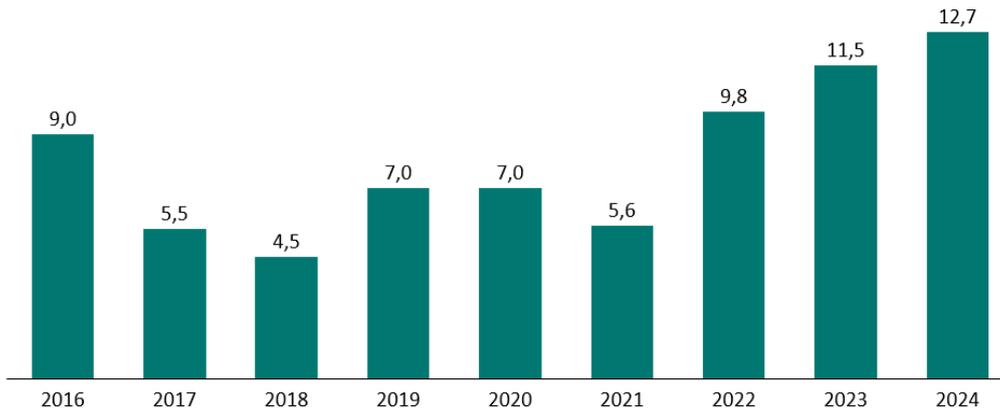
Les **besoins structurels d'investissements** de l'IGN, pour maintenir et renouveler son appareil de production, avoisinent les **10 millions d'euros par an**. Entre 2016 et 2021, ces dépenses se situaient à un niveau insuffisant. La viabilité de son nouveau modèle ainsi que la capacité de l'IGN à rester un établissement de référence performant, à la pointe des techniques géomatiques, dépendent aussi du maintien d'un niveau de dépenses d'investissement suffisant.

Le rapporteur spécial avait ainsi pu souligner dans son rapport d'information précité qu'il serait dangereux pour la viabilité même de son modèle que les dépenses d'investissement de l'IGN viennent à être utilisées à terme comme une variable d'ajustement de son équilibre budgétaire.

Le **rebond** de ces dépenses **amorcé en 2022 s'est confirmé en 2023, puis en 2024**, année au cours de laquelle elles devraient approcher les **13 millions d'euros**.

**Évolution des dépenses d'investissement en CP
(2016-2024)**

(en millions d'euros)



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

III. UNE BAISSÉ DE SA SUBVENTION QUI POURRAIT CONDUIRE LE CEREMA À ÉQUILIBRER SON BUDGET 2025 AU MOYEN DE FONDS FLÉCHÉS VERS LES COLLECTIVITÉS

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est un établissement public administratif qui résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2014 de onze services de l'État. L'action 11 « Études et expertises en matière de développement durable » du programme 159 porte les crédits de la subvention pour charges de service public de cet opérateur.

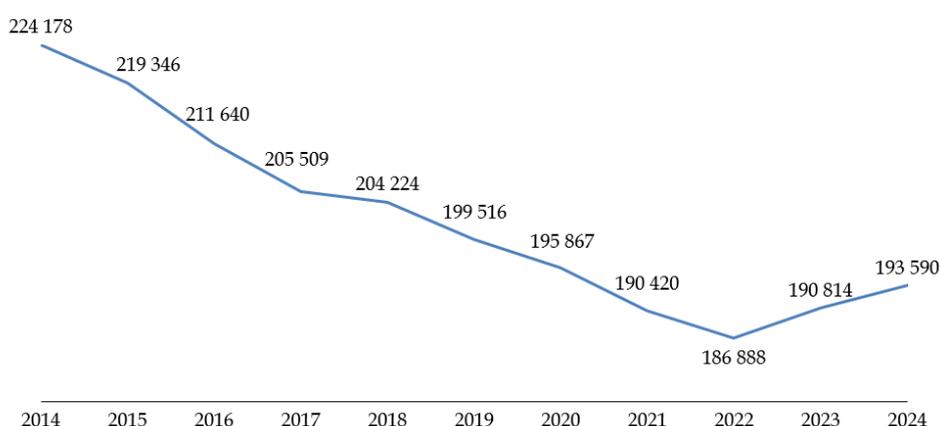
A. APRÈS DEUX ANNÉES DE RÉPIT, LA DOTATION AU CEREMA DIMINUE DE NOUVEAU QUAND BIEN MÊME IL EST CONFRONTÉ À DE NOUVELLES CHARGES

1. La baisse de sa subvention risque de mettre en difficulté le Cerema

Depuis sa création et jusqu'en 2022, le Cerema s'était vu imposer une diminution continue de sa subvention pour charges de service public (SCSP) et de ses effectifs. Entre 2017 et 2022 la trajectoire de restriction budgétaire avait même été **amplifiée**.

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

Cette tendance avait été **interrompue en 2023** et cette **inflexion** s'était par la suite **confirmée en 2024**. Cependant, le rapporteur observe que le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits a conduit à diminuer d'environ 500 millions d'euros la SCSP que devait effectivement

percevoir le Cerema en 2024. Sur l'exercice en cours, cette dotation représentera ainsi 193,6 millions d'euros contre les 194,1 millions d'euros initialement prévus.

Le présent projet de loi de finances prévoit quant-à-lui **une baisse substantielle de 4,3 millions d'euros de la subvention de l'établissement en 2025.**

Dans le même temps, en 2025, le Cerema sera confronté à une **augmentation estimée à 5,9 millions d'euros de certaines de ses charges contraintes :**

- 2,6 millions d'euros en raison de l'augmentation du compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS pensions) ;

- 1,5 million d'euros résultant de l'obligation de protection sociale complémentaire de ses agents ;

- 300 000 euros de mesures indemnitaires décidées par l'État ;

- 1,5 million d'euros qui seront prélevés sur la dotation du Cerema au titre de la décentralisation du réseau routier national.

Dans une motion relative aux moyens financiers du Cerema adoptée le 22 octobre dernier, **le conseil d'administration** de l'établissement **a tiré le signal d'alarme** au sujet des **conséquences de cet effort financier de plus de 10 millions d'euros** exigé de l'opérateur l'année prochaine.

La motion souligne notamment *« qu'un effort d'une telle ampleur est totalement impossible dans son épure budgétaire sauf à toucher aux crédits d'intervention »*. Plus précisément, le conseil d'administration du Cerema indique que **l'établissement pourrait devoir utiliser des crédits normalement fléchés vers les collectivités** pour équilibrer son propre budget. Il s'agit notamment tout particulièrement **des crédits alloués par le Parlement au Cerema pour le programme visant à aider les collectivités à entretenir leurs ponts**. La motion souligne à ce titre que *« si cette baisse devait être confirmée au terme de l'examen du projet de loi de finances, l'établissement serait ainsi contraint, pour assurer son fonctionnement, déjà resserré autour des missions opérationnelles, de prendre sur les moyens votés par le Parlement, consacrés aux collectivités (programme ponts, etc) »*.

Alors que les dépenses de personnel du ministère chargé de la transition écologique¹ doivent augmenter de 3,8 % en 2025 pour tenir compte des différents effets inflationnistes sur ces charges décrites *supra*, il est **contestable, en parallèle, de faire peser un effort si substantiel sur un établissement comme le Cerema qui s'est réformé de manière exemplaire** ces dernières années.

¹ Inscrites au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

En effet, **cet établissement a fait ce que l'État n'a jamais réussi à faire**, à savoir **l'inventaire détaillé de l'ensemble des missions** qu'il réalisait et l'évaluation de la plus-value qui était associée à chacune d'entre-elles. Cet examen **l'a conduit à abandonner un grand nombre de tâches** qu'il assurait, soit parce qu'elles pouvaient tout aussi bien être réalisées par le secteur privé, soit encore parce qu'un autre acteur public les assumait déjà de manière plus performante. À la faveur de cette réforme structurelle, de laquelle beaucoup d'opérateurs et l'État lui-même devraient s'inspirer, **le Cerema a pu absorber en cinq ans une réduction de 20 % de ses effectifs et de sa subvention pour charges de service public (SCSP) tout en augmentant son volume d'activité de 10 %**. Le rapporteur estime qu'il est **paradoxal de cibler ainsi un établissement qui a mené à bien une réforme structurelle si efficiente**.

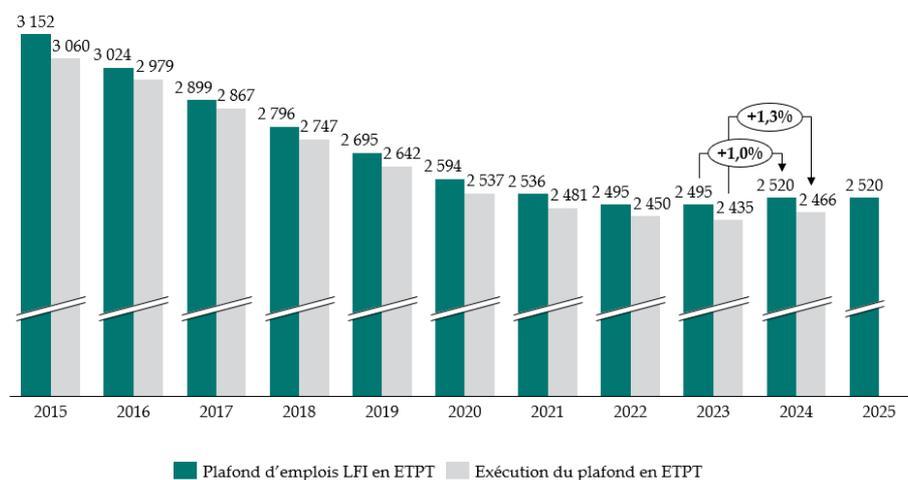
2. Alors que le PLF prévoyait une stabilisation des effectifs du Cerema, le Gouvernement entendrait désormais revenir sur l'augmentation adoptée par le Parlement l'année dernière à l'initiative du rapporteur spécial

Après une stabilisation en 2023, et **pour la première fois depuis sa création, les effectifs du Cerema ont augmenté en 2024**. Alors qu'il était initialement prévu dans le projet de loi de finances pour 2024 qu'il augmente de 10 ETPT pour s'établir à 2 505 ETPT **le plafond d'emplois de l'opérateur a été finalement majoré de 25 ETPT** par la loi de finances initiale pour 2024 suite à **l'adoption d'un amendement déposé par le rapporteur spécial** lors de la discussion en séance au Sénat de la deuxième partie du projet de loi de finances. Ce plafond a ainsi été porté à **2 520 ETPT** en 2024. En 2025, le présent projet de loi de finances prévoyait une **stabilisation du plafond d'emplois** du Cerema.

Cependant, d'après les informations transmises au rapporteur par le Cerema, **le Gouvernement entendrait finalement, par amendement, réduire de 25 ETPT les effectifs** de l'établissement en 2025, **revenant ainsi intégralement sur l'augmentation adoptée en LFI pour 2024** à l'initiative du rapporteur. Une telle évolution **conduirait à balayer une année seulement après son adoption, une augmentation d'effectifs que le Parlement avait considéré nécessaire pour permettre au Cerema de déployer ses moyens aux services des collectivités territoriales**. Le rapporteur n'est pas favorable à un tel revirement.

Évolution du plafond d'emplois prévu et exécuté (2015-2025)

(en ETPT)



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

Suite à l'adoption de l'amendement précité déposé par le rapporteur, le **schéma d'emplois** de l'établissement pour **2024** devait traduire une **augmentation d'effectifs à hauteur de 25 ETP**. En 2025, le présent projet de loi de finances prévoyait une stabilisation des effectifs de l'établissement et un schéma d'emploi nul. Toutefois, comme précisé supra, le **Gouvernement compterait réduire les effectifs du Cerema à hauteur de 25 ETP en 2025**.

Schémas d'emplois 2017-2025

(en ETP)

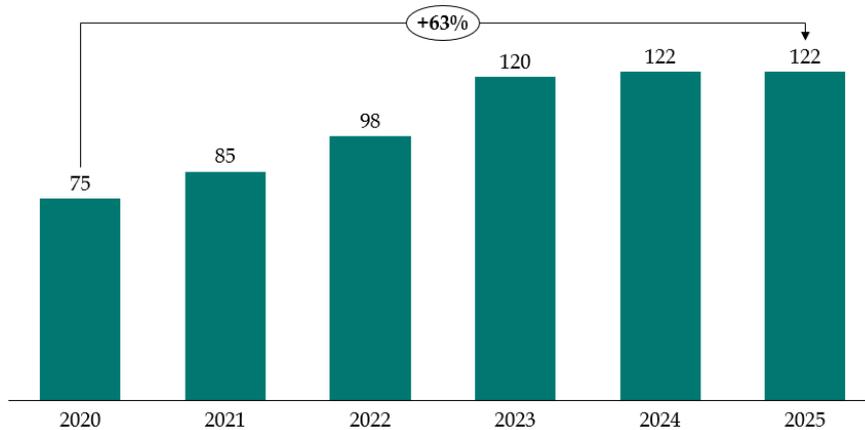


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Parallèlement, les **effectifs hors plafond** de l'établissement qui ont beaucoup progressé ces dernières années, devraient se stabiliser à hauteur de 122 ETPT.

Limite supérieure prévue en LFI¹ pour les effectifs hors plafond du Cerema

(en ETPT)



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

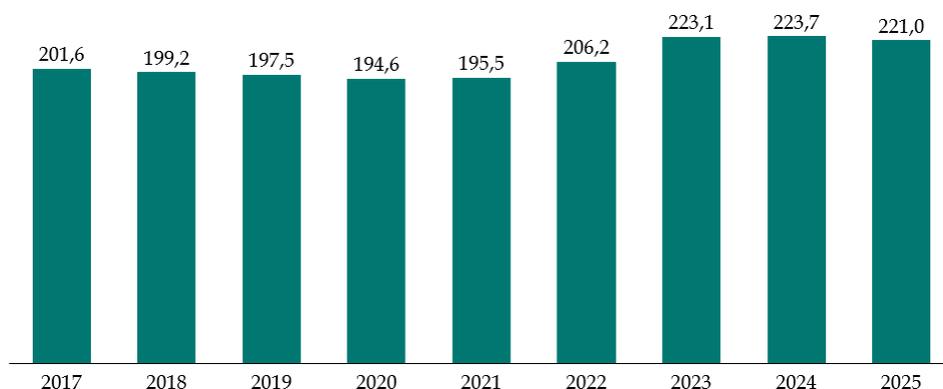
En réponses au questionnaire du rapporteur, la tutelle ministérielle du Cerema a souligné que « les effectifs hors plafond sont une ressource extrêmement importante pour pouvoir assurer la réalisation de certains projets sur ressources propres et permettre la poursuite du développement de l'établissement, dans un contexte d'effectifs sous plafond contraints ».

En 2024, les charges de personnel de l'établissement devraient approcher les 224 millions d'euros. À ce stade, d'après les réponses fournies par l'administration au questionnaire du rapporteur, il est prévu qu'elles s'établissent à 221 millions d'euros en 2025.

¹ Et PLF pour 2025.

Évolution des dépenses de personnel depuis 2017

(en millions d'euros)



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

3. Des dépenses d'investissement d'environ 20 millions d'euros pour rénover des installations vétustes

Jusqu'en 2022, les dépenses d'investissement de l'établissement étaient **particulièrement insuffisantes, oscillant entre 5 et 8 millions d'euros**. Lors de l'examen du PLF pour 2022, **le rapporteur spécial avait alerté le Gouvernement sur les risques d'une situation de nature à compromettre gravement les capacités de production et l'avenir du Cerema**.

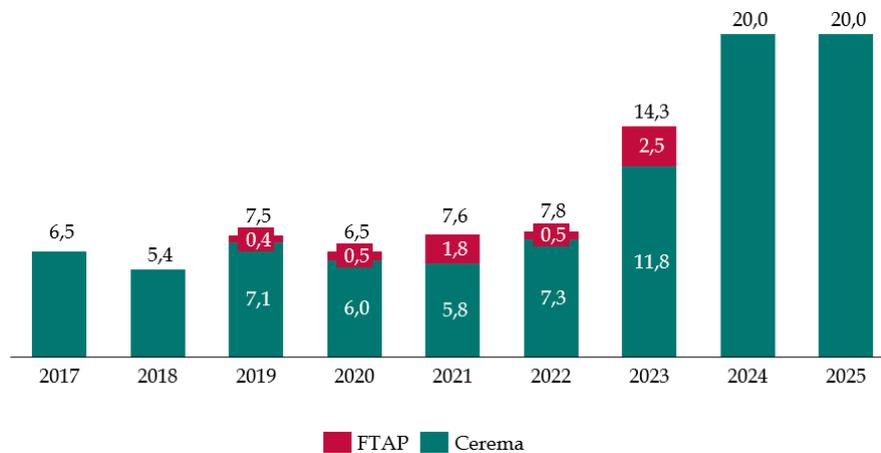
En juin 2021, un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹ avait dressé un constat particulièrement sombre des perspectives du Cerema, pointant notamment ce déficit chronique d'investissement très préoccupant et éloigné du seuil de 14 millions d'euros annuels qu'il estimait indispensable au maintien des capacités de production de l'établissement.

À la faveur notamment de la dernière tranche des financements du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) alloués depuis 2019 dans le cadre de la transformation de l'établissement, **les dépenses d'investissement** du Cerema ont été **portées à 14,3 millions d'euros en 2023**. En 2024, les dépenses d'investissements de l'établissement ont encore progressé et pourraient atteindre **20 millions d'euros**. En 2025, elles **devraient se stabiliser** à ce niveau.

¹ « Le rôle du Cérema en matière d'appui aux collectivités territoriales : renforcer son activité au bénéfice des collectivités locales », juin 2021.

Évolution des dépenses d'investissements depuis 2017

(en millions d'euros)



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

Cette évolution s'explique notamment par le lancement du programme de réhabilitation d'un parc immobilier extrêmement vétuste.

4. Le « plan tourisme » pourrait faire les frais de la forte contrainte qui pèse sur les finances publiques

S'agissant des dépenses d'intervention du Cerema, alors que le programme « ponts » destiné à aider les collectivités territoriales à entretenir les ouvrages d'art de leur voirie suit son cours, le **plan tourisme** semble quant à lui **en suspens**. Il pourrait vraisemblablement être **remis en cause en raison des contraintes budgétaires** actuelles. Les réponses de l'administration au questionnaire du rapporteur font ainsi état que « *de profondes interrogations résidant sur la continuité du plan tourisme* ». Au titre de ce plan, le Cerema finançait notamment la réhabilitation de sentiers de randonnées, notamment de sentiers littoraux, ainsi que l'aménagement et la modernisation de ports de plaisance.

B. LE NOUVEAU MODÈLE DE QUASI-RÉGIE CONJOINTE PREND FORME

1. La nouvelle gouvernance s'est mise en place et elle accorde une place renforcée aux collectivités

L'article 159 de loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite **loi « 3DS »**, a ouvert la voie à une nouvelle ère et à un nouveau modèle économique pour l'opérateur. La loi prévoit de faire de

l'établissement **un outil partagé entre l'État et les collectivités** territoriales à travers un dispositif juridique dit de « **quasi-régie conjointe** ».

Par ce modèle, les collectivités qui font le choix d'y adhérer peuvent attribuer au Cerema des marchés publics par simple voie conventionnelle, sans application des obligations de publicité et de mise en concurrence exigées par le code de la commande publique. Les collectivités adhérentes s'engagent sur une durée de quatre ans et s'acquittent d'une cotisation selon leur démographie ou en fonction de leur type, selon un barème délibéré en conseil d'administration. Le premier barème, dont le détail est présenté dans le tableau ci-après, avait été voté par le conseil d'administration du 6 octobre 2022 qui a précédé le lancement de la campagne d'adhésion.

Barème de cotisations des collectivités adhérentes à la quasi-régie conjointe

(en euros)

Catégories de collectivités	Montant de la contribution en année pleine	Montant de la contribution au titre de l'année 2023
Communes et groupements de 10 000 habitants et moins	500 €	250 €
Communes et groupements de 10 001 à 39 999 habitants	0,05 € par habitant	Abattement de 50 % sur le montant issu du barème applicable en année pleine
Communes et groupements de plus de 40 000 habitants	2 000 €	
Départements	2 500 €	1 250 €
Régions	5 000 €	2 500 €

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

En 2023, le Cerema avait encaissé 300 000 euros au titre des cotisations versées pour les premières adhésions. En 2024, ce montant pourrait s'élever à 1,2 million d'euros.

Au printemps 2023, la nouvelle gouvernance du Cerema a été inaugurée avec les installations de son nouveau conseil d'administration ainsi que de son conseil stratégique.

Le poids des collectivités dans la nouvelle gouvernance du Cerema

La nouvelle gouvernance de l'établissement s'appuie sur un renforcement du poids des collectivités territoriales et leurs groupements au sein de ses instances décisionnelles, qui disposent d'une majorité qualifiée.

Sur les 35 membres que compte son conseil d'administration, 20 sont des élus représentants des collectivités et des groupements adhérents.

Au sein du conseil stratégique, les représentants des collectivités et des groupements adhérents disposent de 20 sièges sur 34.

La présidence des deux instances est également confiée à des élus locaux.

Source : réponses de l'administration au questionnaire du rapporteur

2. Le Cerema compte sensiblement développer son activité pour le compte des collectivités

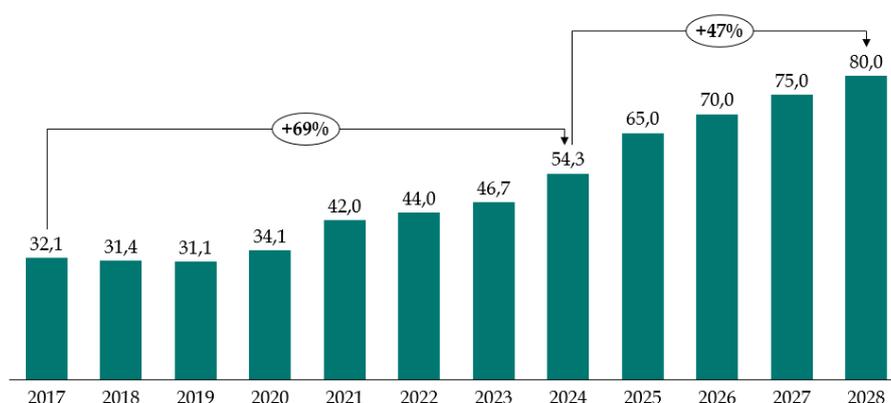
En août 2024, 930 collectivités avaient adhéré à la quasi-régie conjointe du Cerema¹. À horizon 2028, le Cerema vise 1 500 collectivités adhérentes, ce qui pourrait lui procurer environ 2 millions d'euros de recettes annuelles au titre de leurs cotisations.

La progression des ressources propres perçues par l'établissement était déjà engagée avant l'instauration du régime de quasi-régie conjointe. Elles pourraient atteindre 54,3 millions d'euros en 2024. Les objectifs du Cerema, en lien avec le déploiement de son nouveau modèle économique, le conduisent à anticiper de nouvelles hausses sensibles de ces recettes jusqu'à ce qu'elles atteignent 80 millions d'euros en 2028.

¹ 430 communes, 394 groupements de communes, 83 départements et 16 régions.

Évolution des ressources propres constatées et prévisionnelles

(en millions d'euros)



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

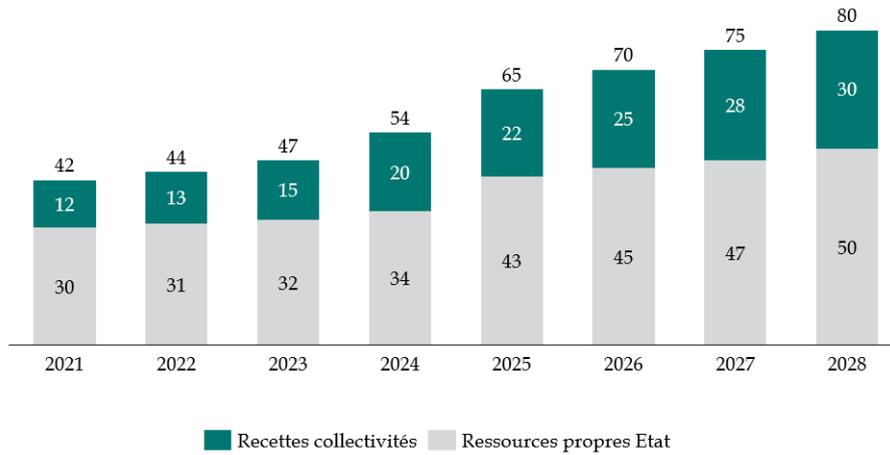
En 2023, le Cerema a réalisé des prestations rémunérées pour 503 collectivités¹ générant des recettes de **15,3 millions d'euros**² (en hausse de 20 % en un an), soit 33 % de ses ressources propres. Les **ressources propres de l'opérateur provenant des collectivités sont en progression** depuis 2018 : + 14,5 % en 2019, + 5,4 % en 2020, + 7 % en 2021 et + 5,4 % en 2022. En **2024**, ces ressources pourraient atteindre **20 millions d'euros** et en **2025**, la cible que s'est fixée le Cerema est de **22 millions d'euros**.

¹ En 2023, le Cerema a notamment conclu 82 contrats en quasi régie pour un montant de 0,9 million d'euros.

² La moitié des recettes relève des infrastructures de transport (49 % en 2023 pour 7,1 millions d'euros), en grande majorité obtenue des départements dans le cadre de leurs missions d'opérateurs routiers départementaux, mais cette part est en diminution constante ces dernières années (62 % en 2018, 56 % en 2020) au profit des cinq autres domaines d'activité (expertise et ingénierie territoriale, bâtiments, mobilités, environnement et risques ainsi que mer et littoral), tous sur une dynamique de progression.

Évolution prévisionnelle des ressources propres dont les recettes provenant des collectivités territoriales

(en millions d'euros)



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

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

La direction générale de l'aviation civile (DGAC), administration centrale de l'État, joue un triple rôle de prestataire de service, de prescripteur de règles et de régulateur du transport aérien en France :

- elle assure les services de la **circulation aérienne** auprès des compagnies aériennes, au moyen de ses centres de contrôle en route et de ses tours de contrôle ;

- elle veille au maintien de **la sécurité** et de **la sûreté** du transport aérien en assurant la surveillance des industriels, des opérateurs et des personnels navigants ;

- elle est **le régulateur économique et social** du secteur aérien (compagnies aériennes, industries aéronautiques et aéroports sous réserve des missions exercées par l'autorité de régulation des transports) ;

- elle lutte contre **les nuisances**, en particulier **sonores** et **atmosphériques**, générées par le transport aérien ;

- elle **élabore et défend les positions de la France** dans les instances internationales qui traitent de l'aviation civile ;

- elle favorise le développement de l'aviation légère.

C'est la mission « Contrôle et exploitation aériens » qui retrace, dans le cadre du présent budget annexe, dit « BACEA », **les activités de production de biens et de prestation de services de la DGAC.**

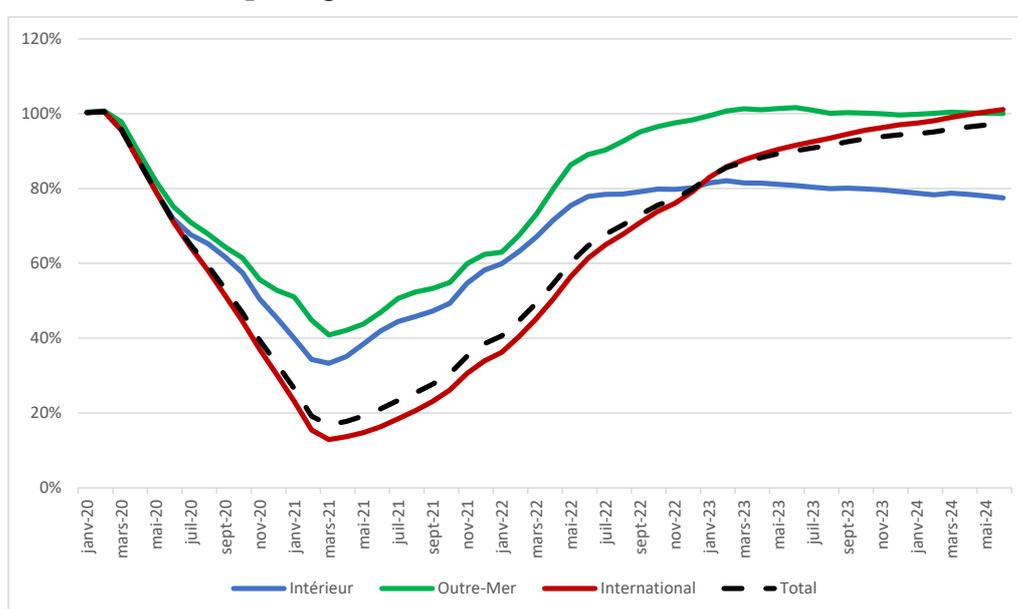
I. LE TRANSPORT AÉRIEN EN FRANCE : ENTRE SORTIE DE CRISE ET APPRÉHENSION LÉGITIME POUR L'AVENIR

A. EN FRANCE, LE TRAFIC DEVRAIT DÉPASSER SON NIVEAU D'AVANT CRISE EN 2025 MAIS LE TRANSPORT AÉRIEN RESTE SUSPENDU AUX RÉPERCUSSIONS POTENTIELLES DE LA HAUSSE SENSIBLE DE FISCALITÉ ENVISAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Après une décennie de croissance rapide, le transport aérien avait subi, à partir de 2020, la pire crise de son histoire. Avec une baisse de 69,7 % en passagers kilomètres transportés (PKT), l'année 2020 avait été la pire année du transport aérien en Europe. Alors qu'en **2023 le trafic** total des compagnies se situait encore **5 % sous le niveau observé en 2019 en Europe**, en **juin 2024 il l'avait dépassé de 3 %**. Au sein du continent, les **évolutions** apparaissent cependant **contrastées**. Un **fort rebond** est constaté **dans les pays du Sud** de l'Europe tandis que **ceux du Nord sont plus en retard**.

En France, en juin 2024, le trafic avait atteint **97 %** de son niveau de 2019. La France se situe à cet égard **dans la moyenne** européenne. Le trafic international est le principal contributeur à la croissance du trafic. En juin dernier, il avait ainsi dépassé de 2 % son niveau d'avant crise. **Le trafic intérieur** est cependant nettement **moins dynamique**, en particulier sur les lignes radiales entre Paris et les régions métropolitaines. Après avoir atteint en juillet 2023 près de 90 % du trafic de juillet 2019, il est retombé à **74 %** en juin 2024. Le trafic entre les outre-mer et la Métropole a quant-à-lui retrouvé son niveau historique dès 2022, et il se maintient depuis à ce niveau.

Trafic passager en France en référence à l'année 2019



Source : réponses de la DGAC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Concernant les **perspectives de court-terme**, le scénario central de la prévision de trafic aérien réalisées par la DGAC pour la France prévoit un **retour global au niveau d'avant crise** sur l'ensemble de l'année **2024**. Cependant, le trafic intérieur resterait stagnant. En outre, les voyages pour motif professionnel resteraient moins fréquents qu'avant crise, d'environ 20 %.

S'agissant des perspectives de **moyen terme** pour la France, la DGAC a modélisé les trois scénarii présentés dans le graphique ci-après. Le scénario médian prévoit une progression du trafic à hauteur de **2 % en 2025**, de **3 % en 2026** puis de **2 % par an jusqu'en 2028**.

Les trois scénarios d'évolution du trafic en France modélisés par la DGAC

En % du trafic 2019	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Scénario haut	94%	102%	104%	108%	111%	114%
<i>Croissance annuelle</i>		+8%	+3%	+3%	+3%	+3%
Scénario médian	94%	100%	102%	105%	108%	110%
<i>Croissance annuelle</i>		+6%	+2%	+3%	+2%	+2%
Scénario bas	94%	99%	100%	103%	105%	107%
<i>Croissance annuelle</i>		+5%	+2%	+2%	+2%	+2%

Source : réponses de la DGAC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Sur le plus **long terme**, d'après la DGAC, « les prévisions s'accordent sur une croissance régulière sur la période 2018-2050, malgré le ralentissement engendré par la crise sanitaire »¹. Ainsi, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) prévoit-elle une croissance moyenne annuelle du trafic au niveau mondial de 3,6 % (contre 4,2 % avant la crise) et de 2,7 % pour l'Europe. Dans sa dernière projection, l'Association du transport aérien international (IATA) prévoit un doublement du trafic mondial entre 2023 et 2043, celui-ci progressant de 4,3 milliards à 8,6 milliards de passagers sur cette période.

Toutefois, la DGAC émet une réserve de taille en soulignant que « ces projections pourraient constituer un maximum, car elles ne prennent pas en compte l'impact des mesures environnementales sur le prix du transport aérien, lié notamment aux prix élevés des carburants d'aviation durables par rapport au kérosène ». Pour tenir compte de ces phénomènes, et dans le cadre des travaux relatifs à la nouvelle stratégie nationale bas carbone (SNBC), la DGAC produit des projections de trafic qui, pour la France, anticipent un taux de croissance annuel moyen du trafic compris **entre 0,6 % et 1,1 %** sur la période 2018-2050.

Le rapporteur, comme le secteur, s'inquiète par ailleurs des **conséquences récessives** à court, moyen et long terme **qui résulteraient du projet du Gouvernement d'augmenter massivement**, à hauteur d'un milliard d'euros, dont 850 millions d'euros pour l'aviation civile de lignes, **la fiscalité sur le transport aérien** en France. Conjugué à d'autres évolutions fiscales et à de nouvelles charges résultant de l'accumulation de normes, **le projet tel qu'il a été annoncé se traduirait nécessairement par des plans sociaux et réduirait la connectivité des territoires, en métropole ainsi qu'en Outre-mer.**

¹ Réponses de la DGAC au questionnaire du rapporteur.

B. LE PLAN FRANCE 2030 PRÉVOIT DES MOYENS EN FAVEUR DE LA DÉCARBONATION DU TRANSPORT AÉRIEN

1. 1,2 milliard d'euros en faveur du secteur aéronautique

Dans le prolongement du plan de relance aéronautique de 1,6 milliard d'euros, la réalisation des ambitions technologiques de la filière supposait de prolonger un niveau de soutiens publics à la hauteur de l'enjeu.

En effet, et comme il a pu le souligner dans un rapport d'information sur le soutien public à la filière aéronautique publié en février 2022 à l'occasion de la présentation par la Cour des comptes d'une enquête commandée par la commission des finances du Sénat en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances¹, compte-tenu des investissements considérables qu'induit la transition écologique de la filière aéronautique, **le rapporteur spécial est convaincu qu'une inscription des concours publics dans le temps long est incontournable.**

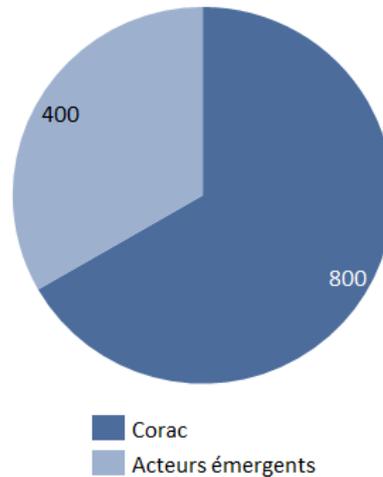
Le volet aéronautique du plan France 2030 instauré dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 représente **1,2 milliard d'euros qui se répartissent entre :**

- 800 millions d'euros pour alimenter la feuille de route partenariale du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) ;
- et 400 millions d'euros consacrés aux acteurs émergents de la filière aéronautique.

¹ Soutien public à la filière aéronautique : des aides d'urgence efficaces, une transformation à accélérer, rapport d'information de M. Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances n° 538 (2021-2022), 23 février 2022.

Répartition des financements du volet aéronautique du plan d'investissement France 2030

(en millions d'euros)



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

2. France 2030 : 800 millions d'euros pour le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC)

Pour le volet **CORAC** de l'enveloppe, opéré par la DGAC, les crédits déployés ont vocation à poursuivre la dynamique de recherche engagée dans le cadre du plan de relance aéronautique, dans la perspective :

- d'avancer de quinze ans la mise en service d'un avion régional ou court et moyen-courrier bas carbone afin de positionner l'Europe et la France en leaders mondiaux sur ce marché ;

- de soutenir des démonstrateurs d'aéronefs répondant à des ambitions de ruptures technologiques majeures telles que l'ultra sobriété, la propulsion hydrogène ou l'hybridation électrique ;

- de soutenir la chaîne d'approvisionnement aéronautique nationale pour assurer sa compétitivité et consolider les parts de marchés de l'industrie nationale dans les futurs programmes d'aéronefs à horizon 2030-2035.

Au sein de l'enveloppe de **800 millions d'euros** dédiée à ce premier volet, une première tranche de 300 millions d'euros a été engagée en 2022. 435 millions d'euros d'engagements supplémentaires sont prévus en 2023 et le restant (65 millions d'euros) est programmé pour 2024. Les crédits de paiement correspondants doivent s'échelonner jusqu'en 2027.

Le 16 juin 2023, le Président de la République avait annoncé que la trajectoire pluriannuelle de la feuille de route du CORAC serait portée à **300 millions d’euros par an** jusqu’en 2030. À titre de comparaison, avant la crise du transport aérien, en 2018 et en 2019, le montant des crédits dédiés au CORAC se situait à un niveau de 135 millions d’euros par an.

Les économies budgétaires réalisées dans le cadre du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits ont conduit à **réduire de 13,5 millions d’euros l’ambition pour 2024** pour un montant total ramené à 286,5 millions d’euros pour l’exercice en cours. **Un lissage de la trajectoire** annoncée par le Président de la République en juin 2023 a également été évoqué. Dans ces conditions, les **représentants du secteur aéronautique ont exprimé leurs préoccupations** au printemps dernier.

Si la trajectoire de soutien s’éloignait de la cible des 300 millions d’euros annuels, il est vraisemblable que la filière sera amenée à réexaminer les engagements qu’elle avait pu prendre au dernier salon du Bourget, tant sur le calendrier et les ambitions du prochain programme que sur les actions de cohésion et d’accompagnement des PME du secteur.

3. Un volet « acteurs émergents » doté de 400 millions d’euros

Le volet « acteurs émergents » de l’enveloppe aéronautique du plan France 2030 vise quant-à-lui à **accélérer le développement et le passage à l’échelle industrielle de solutions technologiques** nouvelles, voire de rupture, sur les marchés de l’aéronef bas carbone et de la production de carburants d’aviation durables par l’accompagnement de projets portés par de nouveaux acteurs innovants.

Dans le cadre de ce volet, **un premier appel à projets (AAP)** intitulé « Produire en France des aéronefs bas carbone », doté de **100 millions d’euros** et opéré par Bpifrance, a été lancé en avril 2022¹. Les résultats de la première relève ont été annoncés en juin 2023 et dix projets ont été retenus pour 62,5 millions d’euros d’aides publiques. La seconde relève clôturée en décembre 2022 a concerné quatre nouveaux projets pour un niveau de soutien de 11,4 millions d’euros, soit un total de 73,9 millions d’euros engagés à ce jour.

L’enveloppe résiduelle de 300 millions d’euros a commencé à être **allouée, à hauteur de 20 millions d’euros** à ce jour, en faveur d’une initiative de recherche portée par les instituts de recherche technologique et concernant les technologies d’électrification des appareils.

¹ *Cet APP vise à soutenir des innovations susceptibles d’alimenter rapidement le marché de l’aviation bas carbone (hors production de CAD), comme les avions légers électriques ou hybrides. Il concerne prioritairement les projets permettant un passage à l’échelle industrielle rapide en vue d’une production et d’une commercialisation à grande échelle d’ici 2030.*

C. PLUSIEURS LIAISONS AÉRIENNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SONT MENACÉES DE FERMETURE

Les liaisons aériennes d'aménagement du territoire (LAT) sont essentielles au maintien de la connectivité, au désenclavement ainsi qu'au développement économique de certains territoires. **En 2024, l'État finance l'exploitation de sept LAT en métropole¹** (contre dix en 2023 et onze en 2021), **deux liaisons en Guyane** ainsi que la desserte internationale de **Saint-Pierre-et-Miquelon**. Il participe également au financement de la **desserte européenne de Strasbourg** avec Amsterdam, Madrid et Berlin². Pour cette dernière, des discussions sont en cours avec les autorités autrichiennes pour la mise en place d'une liaison vers Vienne. L'intervention de l'État s'inscrit dans le cadre de **conventions pluriannuelles de délégation de service public (DSP)**.

S'agissant de l'exploitation des **LAT de métropole**, la charge de la **compensation financière est partagée entre l'État et les collectivités locales** concernées. Le taux d'intervention de l'État est déterminé en fonction du degré d'enclavement de la destination et ne peut dépasser un pourcentage des recettes commerciales fixé entre 50 % et 80 %. En **2024**, les financements consacrés par l'État à ces liaisons devraient représenter **21,4 millions d'euros**, soit une **baisse de 16 %** par rapport à 2023.

¹ Les lignes Brest-Ouessant et la Rochelle-Lyon, étant financée exclusivement par les collectivités locales.

² Qui s'est substituée en 2023 à l'ancienne liaison avec Munich.

Le soutien financier des LAT par l'État en 2024

(en millions d'euros)

Liaison	Soutien financier de l'État en 2024
Aurillac - Paris	2,46
Brive - Paris	1,64
Castres - Paris	1,42
La Rochelle - Poitiers - Lyon	0,18
Le Puy - Paris	0,41
Limoges - Lyon	0,66
Quimper - Paris	0,21
Rodez - Paris	1,71
Tarbes- Paris	1,80
Guyane	1,70
Saint-Pierre-et-Miquelon	3,79
Strasbourg - Amsterdam	3,71
Strasbourg - Madrid	0,62
Strasbourg - Berlin	1,07
Total	21,39

Source : réponses de la DGAC au questionnaire budgétaire

En augmentation tendancielle jusqu'en 2010, les crédits consacrés aux LAT métropolitaines ont ensuite été progressivement réduits pour passer sous les 5 millions d'euros en 2017 et en 2018. L'objectif était alors de limiter la participation financière de l'État à quatre liaisons desservant des territoires particulièrement enclavés (Aurillac-Paris, Brive-Paris, Le Puy-Paris et Rodez-Paris), les autres liaisons sous délégation de service public devant être intégralement prises en charge par les collectivités territoriales.

En 2019, le Gouvernement a engagé une nouvelle politique de soutien aux LAT en s'appuyant sur les propositions et recommandations issues des Assises du transport aérien. **15 millions d'euros supplémentaires** ont été alloués dès 2019 pour assurer le financement des liaisons existantes.

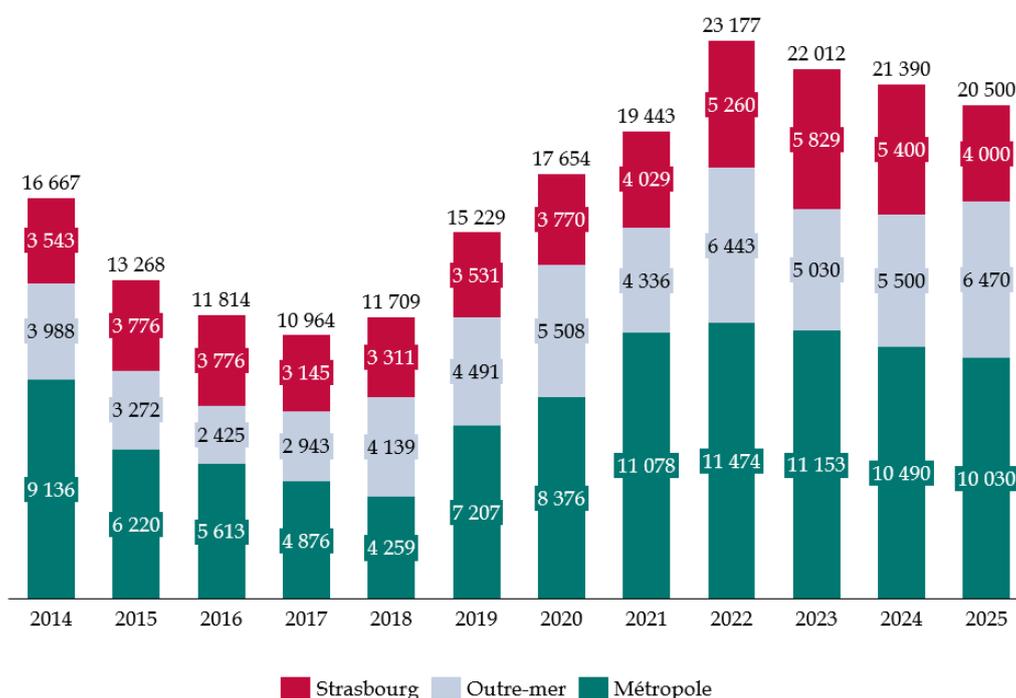
En 2020 puis en 2021, **les répercussions de la pandémie de Covid-19 ont fragilisé le modèle économique des LAT**. Des concertations entre les collectivités, l'État et les transporteurs ont permis d'ajuster les programmes de vols. Les accords ont notamment porté sur des réductions du nombre de rotations, sur l'exploitation d'appareils de moindre capacité ou, pour deux liaisons, sur l'attribution d'une surcompensation exceptionnelle. **La crise a néanmoins précipité l'arrêt des services aériens entre Agen et Orly** en juin 2020, liaison qui se trouvait déjà en difficulté avant la crise sanitaire en

raison de la concurrence du TGV.

En 2022, les conventions de DSP portant sur les liaisons Paris-Tarbes et Le Puy-Paris ont été renouvelées. En 2023, trois nouveaux renouvellements de DSP ont été conclus : Limoges-Lyon en mars puis Aurillac-Paris et Castres-Paris en juin. L'appel d'offres concernant l'exploitation de la ligne Limoges-Paris a été déclaré infructueux compte tenu du montant excessif de compensation demandé. Le renouvellement de la DSP relative à la liaison Quimper-Paris, n'a pas été demandé par la collectivité. La convention de DSP relative à la ligne La Rochelle-Poitiers-Lyon a été résiliée par le transporteur et les services ont été stoppés dès le mois de mars 2023. Le renouvellement de DSP de la liaison Rodez-Paris a été conclu en août 2024. En outre, compte tenu de résiliations intervenues en octobre 2023 et mars 2024 à l'initiative des transporteurs, les renouvellements des liaisons Le Puy-Paris et Brive-Paris se sont déroulés de façon anticipée pour des entrées en vigueur en septembre et en octobre dernier.

Évolution du financement des LAT par l'État (2014-2025)

(en milliers d'euros)



Source : réponses de la DGAC au questionnaire budgétaire

Dans la foulée de la crise sanitaire, depuis le début de l'année 2022, le **contexte économique** défavorable, notamment lié au phénomène inflationniste, a **profondément bouleversé l'économie des LAT**. Les compensations financières demandées par les transporteurs à l'occasion du renouvellement des conventions de DSP sont significativement supérieures à

celles qui prévalaient avant la crise sanitaire. La baisse du trafic engendrée par les nouvelles habitudes de travail associée à **la forte hausse des coûts a conduit certaines collectivités à renoncer à plusieurs liaisons**. Dans ces conditions, **l'État subventionne quatre lignes de moins qu'avant la crise** sanitaire et les dépenses qu'il y consacre, poussé à la hausse par le contexte de crise puis par le phénomène d'inflation déclinent désormais régulièrement depuis le pic de 2022 où elles avaient atteint 23,2 millions d'euros. En **2025**, l'État devrait à ce titre dépenser **20,5 millions d'euros**.

Le soutien financier des LAT par l'État en 2025

(en millions d'euros)

Liaison	Soutien financier de l'État en 2025
Aurillac - Paris	2,60
Brive - Paris	1,60
Castres - Paris	1,50
Le Puy - Paris	0,46
Limoges - Lyon	1,02
Rodez - Paris	2,55
Tarbes - Paris	0,30
Guyane	2,10
Saint-Pierre-et-Miquelon	4,37
Strasbourg - Amsterdam	3,99
Strasbourg - Madrid	
Strasbourg - Berlin	
Total	20,50

Source : réponses de la DGAC au questionnaire budgétaire

À l'horizon 2026-2027, alors que se profile plusieurs renouvellements de DSP, il existe à ce jour une **très forte incertitude sur le maintien de certaines dessertes**, notamment Rodez-Paris en 2026 ou bien encore Aurillac-Paris et Limoges-Lyon en 2027. En réponse au questionnaire du rapporteur, la DGAC n'a pas caché ses incertitudes : « ***l'État aura des difficultés à maintenir son engagement, ne serait-ce que sur les lignes les plus anciennes, sans crédits supplémentaires*** ».

II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU BUDGET ANNEXE : DYNAMISME DES RECETTES D'EXPLOITATION ET HAUSSE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT AINSI QUE DES CHARGES DE PERSONNEL

A. LES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE SONT SOUTENUS PAR LES INVESTISSEMENTS DE LA DSNA ET L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL RÉSULTANT DU DERNIER PROTOCOLE SOCIAL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE (DGAC)

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) se compose de trois programmes pour des crédits prévus en 2025 à hauteur de **2,4 milliards d'euros**, soit une baisse de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et une augmentation de 101 millions d'euros en crédits de paiements (CP).

Évolution des crédits du BACEA entre 2024 et 2025

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2024	PLF 2025	Variation 2025/2024 (en %)
612 « Navigation aérienne »	AE	836,2	629,2	- 24,8 %
	CP	652,9	675,6	+ 3,5 %
613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »	AE	1 566,5	1 715,9	+ 9,5 %
	CP	1 559,8	1 635,9	+ 4,9 %
614 « Transports aériens, surveillance et certification »	AE	48,5	51,1	+ 5,4 %
	CP	50,3	52,6	+ 4,6 %
Total	AE	2 451,2	2 396,1	- 2,2 %
	CP	2 263,0	2 364,1	+ 4,5 %

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

Les crédits du **programme 612** « Navigation aérienne » sont principalement consacrés aux dépenses d'investissements de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Les crédits d'autorisations d'engagement (AE) avaient enregistré une **très forte augmentation (+ 40 %) en 2024**. Mais celle-ci était **conjoncturelle**. Elle s'expliquait essentiellement par l'engagement de crédits pour deux nouvelles opérations d'investissements portées par la DSNA (« 4-Flifht revolution » et « infrastructures bas carbone ») ainsi que par la nécessité pour la DGAC

d'inscrire ces crédits d'engagement dès 2024 pour pouvoir intégrer les opérations d'investissements afférentes dans la nouvelle période de référence « RP 4 » (voir *infra*). Ainsi, fort logiquement, **les AE du programme 612 doivent-ils refluer en 2025 de 25 % pour s'établir à 629 millions d'euros**, un niveau qui reste néanmoins **supérieur de 10 % au montant inscrit en LFI pour 2023**.

Après une hausse de 10 % en 2024, les **crédits de paiement (CP)** inscrits sur le programme 612 devraient quant-à-eux rester dynamiques et **augmenter de 3,5 % en 2025 pour atteindre 676 millions d'euros**.

Le **programme 613** « Soutien aux prestations de l'aviation civile », consacre ses crédits au financement des fonctions supports de la DGAC. Portés notamment par les **coûts résultant du nouveau protocole social** conclu avec les organisations syndicales au printemps 2024 (voir *infra*), les **crédits** proposés sur ce programme **augmentent de façon substantielle** en 2025. Les **AE** sont en hausse de **10 %** (à 1,7 milliard d'euros) et les **CP** de **5 %** (à 1,6 milliard d'euros).

Ce programme retrace aussi la **subvention pour charges de service public (SCSP) et les subventions d'investissement** que la DGAC verse à l'**école nationale de l'aviation civile (ENAC)**. Il est prévu que **ces dotations augmentent substantiellement en 2025**. La **SCSP** doit ainsi progresser de plus de 11 millions d'euros pour s'établir à **111 millions d'euros**. Cette évolution s'explique notamment par les mesures catégorielles prévues dans le cadre du nouveau **protocole social** (voir *infra*) mais aussi par l'**augmentation de l'activité de l'école** en lien avec le renforcement des recrutements de contrôleurs. En crédits de paiement, la **dotations d'investissement** sera quant à elle **majorée de 1,8 million d'euros en 2025** (à 4,8 millions d'euros) du fait de l'**opération de renouvellement de la flotte d'avions** de l'école. 71 millions d'euros de crédits d'autorisations d'engagement sont aussi inscrits dès 2025 au titre du montant total prévisionnel de cette opération dont l'exécution s'étalera jusqu'en 2030.

Les crédits du **programme 614** « **Transports aériens, surveillance et certification** » servent à financer les missions exercées par la DGAC dans les domaines de la régulation économique, du développement durable et du respect par l'ensemble des acteurs des règles qui leur sont applicables, notamment en termes de sécurité et de sûreté. Les enveloppes de crédits proposées sur ce programme en 2025 sont en **hausse de 5 %**.

B. LES RECETTES DU BACEA POURRAIENT AUGMENTER DE PLUS DE 10 % POUR ATTEINDRE 2,7 MILLIARDS D'EUROS EN 2025

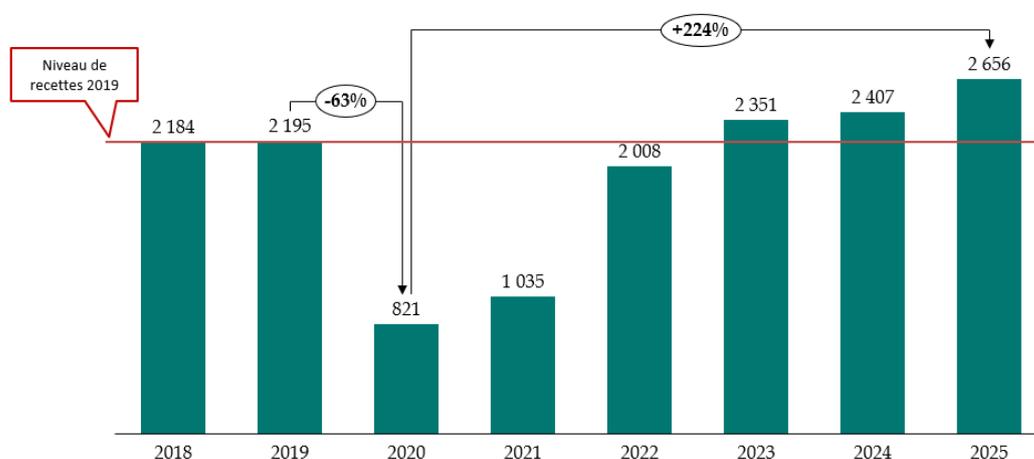
Avant la crise, au cours de l'année **2019**, en période de fort dynamisme du trafic aérien, le BACEA avait perçu **2,2 milliards d'euros** de recettes d'exploitation. Du fait de la chute vertigineuse du trafic aérien mais également des décisions prises par l'État de reporter le paiement de taxes et de

redevances acquittées par les compagnies aériennes, les recettes d'exploitation du BACEA s'étaient effondrées à **821 millions d'euros seulement en 2020**.

Depuis, du fait de la reprise dynamique du trafic aérien ainsi que, à compter de 2023, du **mécanisme de rattrapage** lissé dans le temps **de la diminution des redevances constatées en 2020 et en 2021** (voir *infra*), les **recettes d'exploitation** du BACEA se sont nettement redressées et ont même, à partir de 2023, **dépassé leur niveau de 2019**.

Variation des recettes d'exploitation du BACEA entre 2018 et 2025

(en millions d'euros)



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

En **2025**, d'après les prévisions de trafic retenues par la DGAC, les recettes d'exploitation du BACEA pourraient progresser de 250 millions d'euros environ pour atteindre **2,7 milliards d'euros**.

Évolution des recettes d'exploitation du BACEA 2022-2025

(en millions d'euros)

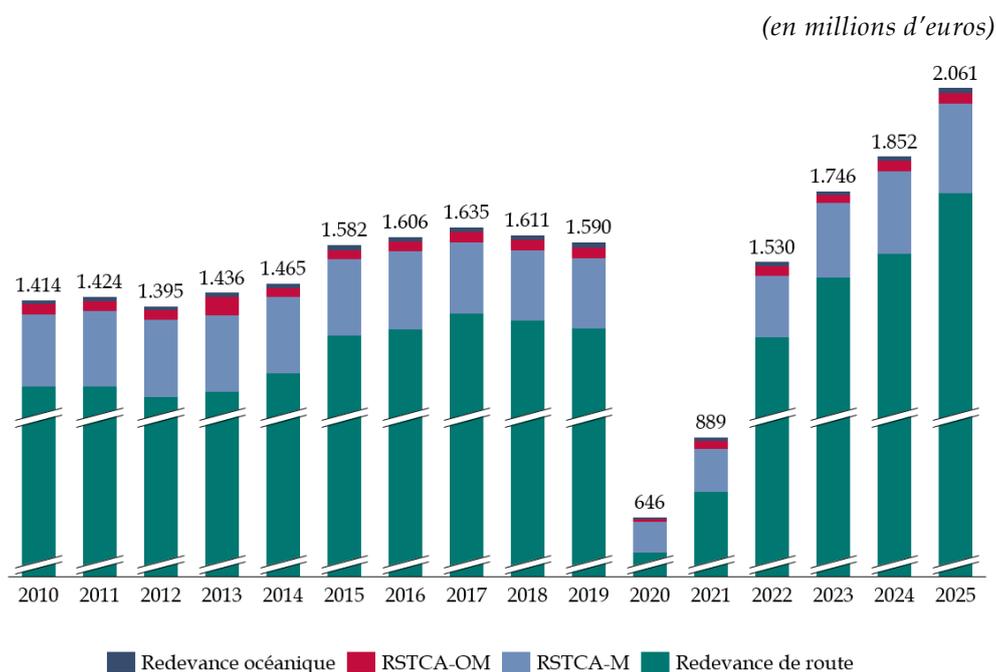
Recettes (M€)	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	PLF 2025	Variation PLF 2025 / LFI 2024
Redevances de navigation aériennes	1 530,7	1 754,1	1 851,8	2 060,8	+ 11,3 %
Redevances de surveillance et de certification	20,9	26,7	27,1	28,9	+ 6,6 %
Tarif de l'aviation civile	422,4	484,6	511,3	545,8	+ 6,7 %
Autres recettes	33,9	85,6	16,9	20,9	+ 23,7 %
Total recettes exploitation	2 007,9	2 351,0	2 407,1	2 656,4	+ 10,4 %

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

1. Le rendement des redevances de navigation aérienne poursuit sa progression et devrait dépasser les 2 milliards d'euros en 2025

Les redevances de navigation aérienne regroupent la redevance de route (RR), la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) et les redevances de navigation aérienne outre-mer, la redevance océanique (ROC) et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer (RSTCA-OM). L'évolution de leurs recettes est déterminée par celle des tarifs des taux unitaires prévus dans les plans nationaux validés par la commission européenne relatifs aux périodes de référence dites « RP » et pris en application des règlements Ciel unique II, ainsi que des prévisions de trafic (voir *infra*).

Évolution des recettes tirées des redevances de navigation aérienne (2010-2025)



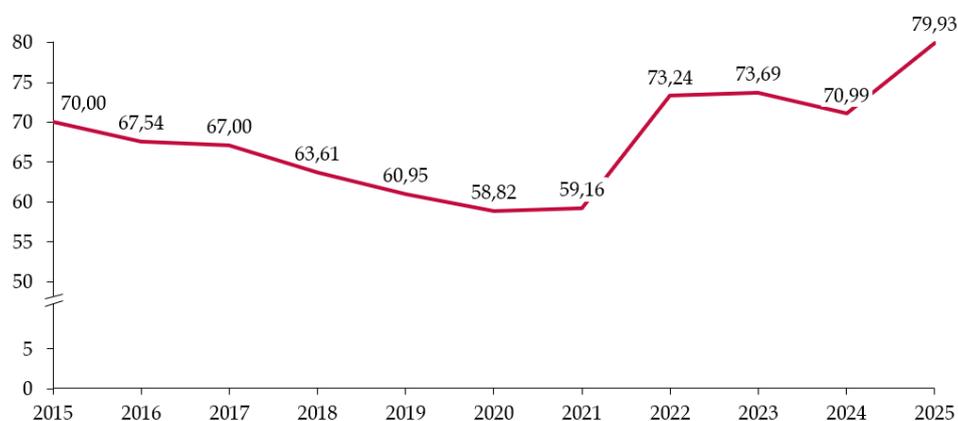
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Pour l'année 2025, le projet annuel de performances du BACEA évalue le rendement total des redevances de navigation aérienne à **2,1 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 11 %** par rapport aux montants prévisionnels estimés pour 2024.

Dans le cadre du système européen de régulation de la performance des services de navigation aérienne articulé autour des périodes de références dites « RP », les taux unitaires des redevances aéronautiques des États européens sont construits sur des hypothèses de coûts et de trafics fixées pour plusieurs années. **En 2022**, en raison de la baisse des prévisions de trafic par rapport à la situation d'avant crise (les conséquences économiques de l'effondrement du trafic en 2020 et 2021 faisant l'objet d'un mécanisme de lissage pluriannuel à compter de 2023), **les taux unitaires des redevances de navigation aérienne avaient très fortement augmenté.**

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

(en euros)



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

Après des évolutions mesurées en 2023 et en 2024, **les taux unitaires des redevances aérienne vont une nouvelle fois fortement augmenter en 2025**. Ces taux s'inscrivent dans le cadre du nouveau **plan de performance européen RP4** destiné à couvrir la période 2025-2029. Leurs augmentations très substantielles sont liées à plusieurs phénomènes qui se conjuguent, parmi lesquels notamment les coûts du **nouveau protocole social** conclu avec les organisations sociales au printemps 2024 ou encore la revalorisation de la **trajectoire d'investissements de la DSNA** (voir *infra* les développements liés à ces deux sujets).

Ainsi, en 2025, d'après les éléments transmis aux rapporteurs, les taux unitaires des différentes redevances pourraient-ils augmenter dans les proportions suivantes :

- + 12,6 % pour la redevance de route ;
- + 3,5 % pour la redevance pour les services terminaux de la circulation aérienne, perçue pour les aéroports parisiens ;
- + 8,1 % pour la redevance pour les services terminaux de la circulation aérienne perçue pour les aéroports de province.

Alors que **ces augmentations de redevance se conjuguaient avec le projet du Gouvernement d'augmenter de façon très sensible la fiscalité sur le transport aérien, le rapporteur ne cache pas sa préoccupation** quant aux conséquences en matière de compétitivité du secteur que pourraient avoir cette hausse massive des prélèvements touchant les compagnies.

2. Les redevances de surveillance et de certification devraient être converties en impositions de toute nature

Les redevances de surveillance et de certification¹ viennent financer en partie la surveillance des acteurs de l'aviation civile, la délivrance d'agrément et d'autorisations, de licences ou de certificats nécessaires aux opérateurs (constructeurs, ateliers d'entretien, compagnies aériennes, aéroports, personnels, organismes de sûreté, opérateurs de navigation aérienne). Ces différentes activités sont principalement prises en charge par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) au sein de la DGAC. Pour **2025**, le projet annuel de performances du BACEA anticipe le rendement de ces redevances à **28,9 millions d'euros**, soit une augmentation de 1,7 million d'euros (+ 7 %) par rapport à 2024.

L'article 21 du présent projet de loi de finances propose que le Parlement habilite le Gouvernement, pendant une durée d'un an, à légiférer par ordonnance afin de **transformer les redevances de surveillance et de certification** perçues par la DSAC **en impositions de toute nature de façon à sécuriser leur régime juridique**. Cette évolution résulte notamment d'une analyse du Conseil d'État qui a mis en évidence la fragilité de la qualification de ces redevances. Le rapporteur est néanmoins réservé quant à cette habilitation. Selon lui, la réforme doit être intégrée d'emblée dans le texte et discutée par le Parlement ou bien, si le dispositif n'est pas encore pleinement abouti, intégré ultérieurement par le moyen d'un autre vecteur législatif.

3. Le rendement du tarif de l'aviation civile pourrait augmenter de 7 %

La création du nouveau code des impositions sur les biens et services (CIBS) au 1^{er} janvier 2022 avait conduit à un réaménagement de la fiscalité des transports et notamment de la fiscalité sur le transport aérien. L'ancienne taxe de l'aviation civile (TAC) a ainsi été renommée en « tarif de l'aviation civile », intégré à la taxe sur le transport aérien de passagers².

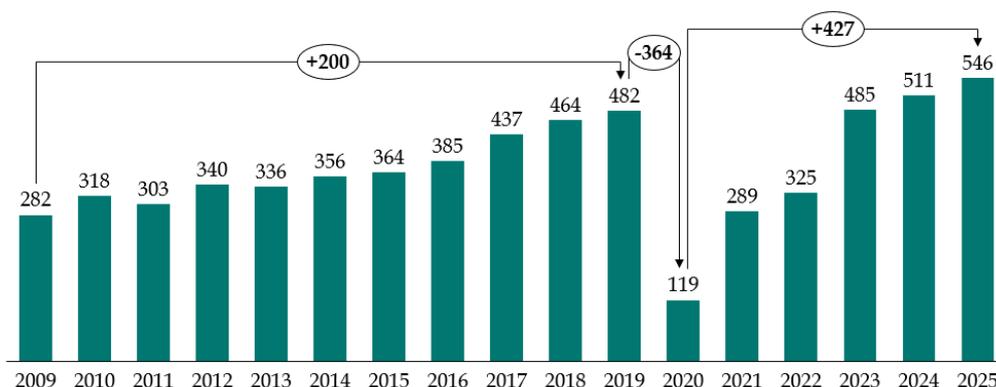
D'après les estimations indiquées dans le projet annuel de performances du BACEA, le rendement du tarif de l'aviation civile pourrait s'établir à **546 millions d'euros** en 2025, soit une **augmentation de 35 millions d'euros** (+ 7 %), par rapport aux recettes attendues en 2024.

¹ Ces redevances ont été instaurées par l'article 120 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 codifié à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile.

² Ce tarif de l'aviation civile est prévu à l'article L. 422 20 du CIBS et son tarif est établi à l'article L. 422 21 du même code qui précise qu'il est indexé sur l'inflation.

Évolution des recettes issues du tarif de l'aviation civile depuis 2009¹

(en millions d'euros)



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

4. Les taxes collectées par la DGAC pour le compte de tiers

La DGAC est chargée de l'établissement de l'assiette, du recouvrement et du contrôle du tarif de solidarité² et du tarif de sûreté et de sécurité³ de la taxe sur le transport aérien de passagers ainsi que de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)⁴. Le produit de ces taxes est ensuite reversé à des tiers.

En 2025, les recettes attendues pour le BACEA relatives aux frais de gestion⁵ de ces taxes sont estimées à 6,4 millions d'euros par le projet annuel de performances, soit une augmentation de 0,6 million d'euros par rapport à 2024.

a) *Le plafond d'affectation du tarif de solidarité à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) doit être relevé de 18 millions d'euros en 2025 tandis que le fonds de solidarité pour le développement (FSD) n'en sera plus bénéficiaire*

Suite à la création du code des impositions sur les biens et services (CIBS), l'ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion a été rebaptisée « tarif de solidarité » de la taxe sur le transport aérien de passagers⁶.

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2016, les recettes du tarif de l'aviation civile sont intégralement affectées au BACEA.

² L'ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion.

³ L'ancienne taxe d'aéroport.

⁴ Prévues à la section 4 du chapitre II du titre II du livre IV de la partie législative du code des impositions sur les biens et services (CIBS).

⁵ Le niveau des frais de gestion correspond à 0,5% du produit des taxes concernées.

⁶ Elle est prévue à l'article L. 422 20 du CIBS et son montant établi à l'article L. 422 22 du même code.

Depuis sa création, le produit de ce tarif de solidarité (TS) participait au financement de l'aide au développement dans le domaine de la santé en abondant le fonds de solidarité pour le développement (FSD) géré par l'agence française pour le développement (AFD).

Ses montants avaient été majorés dans le cadre de l'« écocontribution » prévue à l'article 72 du projet de loi de finances pour 2020, si bien qu'il était censé rapporter 210 millions d'euros au FSD et 230 millions d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) en 2020.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 avait relevé le plafond d'affectation à l'AFIT France du produit de cette taxe à hauteur de 22 millions d'euros. L'article 33 du présent projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoit de procéder à un nouveau relèvement de ce plafond à hauteur de 18 millions d'euros afin de le porter à un montant de 270 millions d'euros.

Par ailleurs, ce même article 33 propose de supprimer l'affectation d'une fraction de cette taxe au FSD dans la mesure où celle-ci n'était plus compatible avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ depuis sa réforme opérée par une loi organique de décembre 2021².

b) Le modèle de financement des dépenses de sûreté et sécurité aéroportuaires s'enfoncé chaque année un peu plus dans la crise

Le tarif de sûreté et de sécurité est mentionné à l'article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et services (CIBS) en tant que partie intégrante de la taxe sur le transport aérien de passagers³. Conformément à l'article L. 6328-3 du code des transports, les recettes résultant de ce tarif sont affectées aux exploitants d'aérodromes pour financer les missions d'intérêt général qui leur sont confiées en matière de sécurité-incendie-sauvetage, de sûreté, de lutte contre le péril animalier et de mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finance.

² Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

³ Le régime juridique de ce tarif, qui correspond à l'ancienne taxe d'aéroport, est déterminé à l'article L. 422-23 du même code.

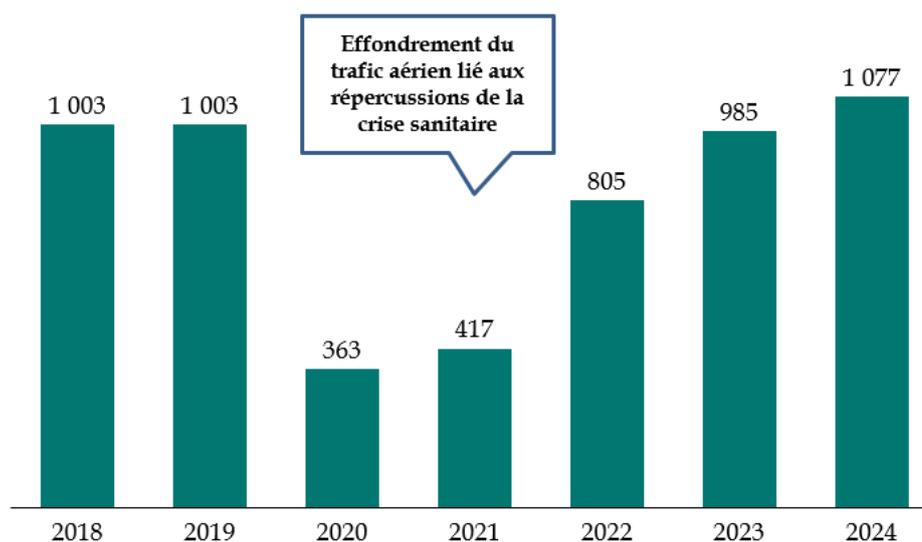
Comme le souligne la DGAC dans ses réponses au questionnaire du rapporteur, ce modèle de financement ne posait pas de difficultés majeures avant que ne survienne la crise sanitaire : « *avant la période du COVID, la hausse des recettes portée par la croissance du trafic restait supérieure à celle du coût des activités régaliennes, ce qui permettait de contenir le niveau de taxation rapporté au passager. Ce dispositif d'auto-financement par le secteur aérien des dépenses régaliennes affichait ainsi, avant la crise sanitaire, une bonne santé financière* ». Cependant, l'effondrement du trafic aérien qui a résulté des mesures de restriction des déplacements prises pour enrayer la pandémie a brisé cette tendance.

En urgence, l'État a ainsi alloué aux aéroports **des avances remboursables** pour un montant cumulé de **700 millions d'euros** entre 2020 et 2022 suivi sur le programme 826 « Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid- 19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité » au sein du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Les échéances de remboursement doivent s'étaler de 2024 à 2032. Ces remboursements d'avance entrent dans le périmètre des coûts de sûreté-sécurité. Par conséquent, depuis 2024, les échéances de remboursement des avances se traduisent par des augmentations du tarif de sûreté et de sécurité.

Rendement annuel du tarif de sûreté et de sécurité depuis 2018

(en millions d'euros)



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

Si le produit du tarif de sûreté et de sécurité a désormais retrouvé son niveau d'avant crise, notamment du fait d'une série d'augmentation des montants plafonds par aéroports, il reste « *insuffisant pour permettre le financement des coûts de sûreté et de sécurité supportés par les exploitants d'aérodromes ou de groupement d'aérodromes* ».

Évolution des niveaux plafond des tarifs de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers selon les classes d'aérodromes (2021-2024)

(en euros par passager embarqué)

Classe de l'aérodrome	Tarif maximum 2021	Tarif maximum 2022	Tarif maximum 2023	Tarif maximum 2024
1	10,8	10,8	11,8	11,8
2	9,5	9,5	9,5	9,5
3	14	15	16	17,2

Source : commission des finances du Sénat

Dans le futur, **le système** de financement des missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires **demeurera vraisemblablement déficitaire**, en particulier du fait de **nouvelles normes** qui contribueront immanquablement à augmenter les dépenses des aéroports. L'installation d'équipements de détection d'explosifs pour les bagages de cabines (dits « EDS¹ cabine ») à partir de 2026 pourrait ainsi se traduire par des dépenses d'investissements à hauteur de 500 millions d'euros.

Ces dépenses régaliennes seront également poussées à la hausse du fait des **majorations de charges de personnel** résultant de la revalorisation des minimas conventionnels qui bénéficient au personnel du secteur de la sûreté : + 5 % à compter de 2024, + 3,2 % à compter de 2025 et + 2,8 % à compter de 2026.

Le **déficit global annuel du modèle** est évalué par la DGAC à environ **7 % en 2024** et il pourrait s'accroître à **11 % en 2025**.

Cette situation générale délicate cache par ailleurs d'**importantes disparités**. À cet égard, **la situation de nombreux aéroports de classe 3 est particulièrement inquiétante**, notamment des sites ultra-marins. Ces aéroports n'ont pas retrouvé les niveaux de fréquentation qu'ils connaissaient avant la pandémie. Ils souffrent en conséquence d'un manque de recettes qui creuse d'autant plus le déficit de financement de leurs missions régaliennes. Selon la DGAC, le **cumul des déficits** annuels de financement des dépenses

¹ Pour « Explosive Detection System ».

régaliennes de ces seuls **aéroports** se situe aujourd'hui à un niveau supérieur à **100 millions d'euros**.

Des aéroports en grande difficulté depuis la crise sanitaire

Un certain nombre d'aérodromes n'ont pas récupéré un niveau de trafic égal à celui d'avant la crise COVID comme ceux de Pau-Pyrénées ou de Saint-Pierre Pierrefonds à La Réunion, ou connaissent un effondrement, comme celui de Nouméa-La Tontouta.

D'autres aéroports, en particulier ultra-marins pour lesquels le maintien de la desserte aérienne est vitale, font également face à une nette dégradation de leurs comptes régaliens (Tahiti-Faa, Pointe-à-Pitre Le Raizet, Cayenne-Félix Eboué ou Mayotte-Marcel Henry). Cette situation n'épargne pas les aérodromes français métropolitains (Clermont-Ferrand-Auvergne) ou corses (Calvi Sainte-Catherine).

Source : réponses de la DGAC au questionnaire du rapporteur

Dans ces conditions, la DGAC a indiqué au rapporteur que **l'augmentation des tarifs** de sûreté-sécurité de la taxe sur le transport aérien des passagers « paraît **inéluçtable** », en particulier pour les aéroports de classe 3 qui sont ceux qui présentent les déficits les plus préoccupants. Inscrites dans ce contexte d'impasse manifeste du modèle de financement des dépenses régaliennes des aéroports, les deux mesures prévues par l'article 39 du présent PLF pour 2025¹ sont bien loin de régler la situation.

Comme il le rappelle depuis 2020 et les avances remboursables accordées aux aéroports, le rapporteur est convaincu qu'**il aurait été nécessaire que l'État prenne à sa charge au moins une part du déficit** des missions régaliennes aéroportuaires qui a résulté des mesures de restriction des déplacements décidées pour circonscrire la propagation de la pandémie. **Le dispositif d'avances remboursables** retenu à l'époque plutôt que l'option des subventions, qui avait aussi été étudiée avant d'être finalement écartée, n'a conduit qu'à « **reculer pour mieux sauter** ». Aujourd'hui **c'est tout le modèle qui est dans l'impasse** et malheureusement **il risque d'emporter de petits aéroports de province dans sa chute**. Certains pourraient à court terme être contraints de mettre en œuvre des plans sociaux parce qu'ils ne peuvent plus financer leurs dépenses régaliennes.

Le rapporteur note par ailleurs que **les difficultés** actuelles des aéroports **seront nécessairement aggravées par le projet du Gouvernement d'augmenter très sensiblement la fiscalité** sur le transport aérien, en particulier sur les vols intérieurs et à destination de l'Outre-mer. Les hausses de fiscalité envisagées auraient **une incidence très défavorable sur la**

¹ Le relèvement du ticket modérateur appliqué au groupe Aéroports de Paris (ADP) et la révision du mode d'apurement du solde déficitaire du financement des missions de sûreté-sécurité pour les aéroports de classe 3.

connectivité des territoires et pénaliserait fortement l'attractivité et la compétitivité des aéroports de province comme des aéroports ultra-marins.

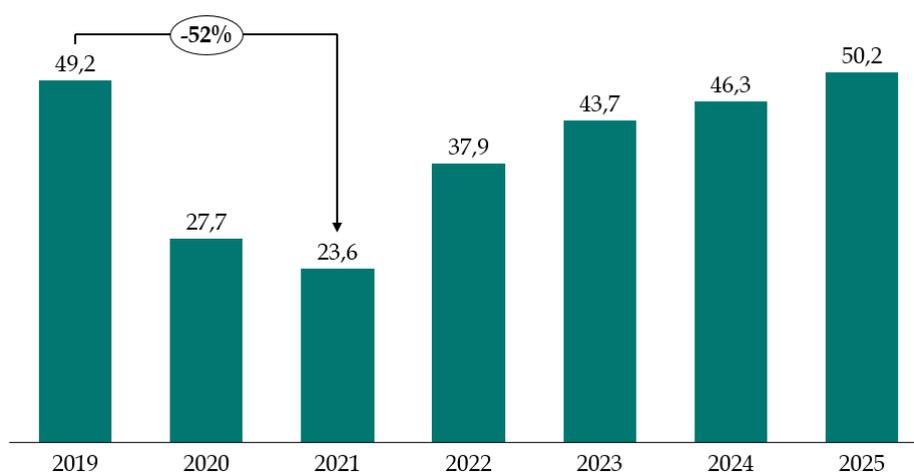
c) Il aura fallu attendre 2025 pour que le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes retrouve son niveau d'avant crise

Le produit de la **taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)**, acquittée par les compagnies aériennes, est reversé aux exploitants d'aéroports pour financer les aides accordées aux riverains pour l'atténuation des nuisances sonores ou le remboursement à des personnes publiques des avances consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores.

En 2025, d'après la DGAC, après avoir été fortement affecté par la pandémie, le produit de la TNSA devrait retrouver son niveau d'avant crise, soit environ **50 millions d'euros**.

Évolution du rendement de la TNSA depuis 2019

(en millions d'euros)



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

III. LES DÉPENSES DU BACEA : DES CHARGES DE PERSONNEL ET DES INVESTISSEMENTS DYNAMIQUES

A. *UN NOUVEAU PROTOCOLE SOCIAL COÛTEUX MAIS VISANT À ACCOMPAGNER DES MESURES NÉCESSAIRES DANS UN CONTEXTE DE RENOUVELLEMENT DES EFFECTIFS DE CONTRÔLEURS AÉRIENS*

1. Des recrutements de contrôleurs aériens dynamiques pour prévenir une vague de départs à la retraite

En 2022, du fait de la crise du transport aérien, **les effectifs de la DGAC avaient été réduits de 72 ETP**, ce qui avait eu pour conséquence une diminution des recrutements d'ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) le nombre de promotions annuelles passant de quatre en 2020, à deux en 2021 puis à l'équivalent d'une seule en 2022.

En raison de la reprise du trafic et de la perspective d'une vague de départs à la retraite qui touchera les contrôleurs aériens à la fin de la décennie, **un schéma d'emplois nul avait été adopté en LFI pour 2023**, le nombre de promotions annuelles d'ICNA ayant alors été remonté à trois. Pour **2024**, la LFI avait prévu un **schéma d'emploi positif** à hauteur de **28 ETP**, essentiellement lié à la **relance des recrutements d'ICNA** avec le passage à quatre promotions dans l'année.

Sur l'année 2024, le **total des flux** prévisionnel devrait représenter **425 ETP** en entrées et **397 ETP** en sorties. Le solde prévisionnel devrait être positif à hauteur de **66 ETP pour les ICNA** tandis que des soldes négatifs sont attendus pour les cadres des ingénieurs électrotechniciens (IESSA) et des ouvriers d'État.

Mouvements prévisionnels d'effectifs en 2024

(en ETP)

Catégorie LOLF	ENTREES			SORTIES			Solde des entrées et des sorties au 31/12/2024*
	Total	Dont primo-recrutements	Autres entrées	Total	Dont retraites	Autres sorties	
Cat. 1 Administratifs et cadres	165	54	111	160	88	72	5
Cat. 2 ICNA**	136	124	12	70	48	22	66
Cat. 3 IESSA et TSEEAC**	107	103	4	132	114	18	-25
Cat. 4 Ouvriers et personnel navigant	17	0	17	35	25	10	-18
Total	425	281	144	397	275	122	28

* Données prévisionnelles au 31 août 2024

ICNA : ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

IESSA : ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne.

TSEEAC : techniciens des études et d'exploitation de l'aviation civile.

Source : réponses de la DGAC au questionnaire budgétaire

En 2025, le présent PLF prévoit un **schéma d'emploi positif** à hauteur de **132 ETP**. Cette augmentation d'effectifs doit être soutenue par la poursuite du **dynamisme des recrutements d'ICNA** avec quatre promotions programmées et un volume élargi à 40 élèves pour chacune d'entre-elles. À lui seul, le solde du schéma d'emploi concernant les ICNA devraient ainsi être positif à hauteur de **124 ETP**.

Détail du schéma d'emplois 2025 de la DGAC

(en ETP)

	Départ	Arrivées	Schéma d'emploi
Administratifs/cadres	124	136	+ 12
ICNA	26	150	+ 124
IESSA-TSEAC	123	129	+ 6
Ouvriers	18	8	- 10
Total	291	423	+ 132

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Cette évolution s'inscrit dans la mise en œuvre d'une **trajectoire de recrutement pluriannuelle** négociée avec la direction du budget et destinée à pallier aux départs à la retraite qui doivent intervenir en fin de décennie ainsi que l'enjeu capacitaire lié à la reprise du trafic aérien. Cette trajectoire devrait se traduire par **150 à 160 recrutements de nouveaux ICNA par an** jusqu'en 2027, des recrutements qui doivent notamment être partiellement compensés par des réductions d'effectifs prévues pour les cadres des IESSA et des TSEEAC ainsi que pour les ouvriers d'État. Cette trajectoire prévoit ainsi, pour le BACEA dans son ensemble, **des schémas d'emplois positifs de 88 ETP en 2026 et de 79 ETP en 2027.**

En outre, pour 2025, le projet de loi de finances propose un plafond d'emploi de la DGAC¹ de 10 525 ETPT, en hausse de 86 ETPT par rapport à 2024. Le présent PLF prévoit par ailleurs d'augmenter de 5 ETPT les emplois rémunérés de l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) dont le plafond atteindrait ainsi 936 ETPT en 2025.

2. Plus ambitieux que les précédents, le nouveau protocole social de la DGAC est également nettement plus coûteux

En 2025, les **dépenses de personnel** de la DGAC, le principal poste de dépenses du budget annexe, devraient **augmenter de 57 millions d'euros (+ 4 %)** pour atteindre **1 398 millions d'euros**. Cette augmentation a **pour principale origine les mesures catégorielles** accordées aux agents de la DGAC dans le cadre **d'un nouvel accord social** pluriannuel conclu au printemps dernier. À elles seules, les mesures catégorielles, qui représentent **34 millions d'euros**, expliquent ainsi **60 % de l'augmentation** des charges de personnel du BACEA en 2025.

En effet, comme l'a rappelé le rapporteur dans un **rapport d'information** qu'il a présenté **en octobre dernier**², depuis la fin des années 1980, la DGAC se livre de façon régulière à un exercice de contractualisation atypique au sein de la fonction publique : la négociation avec les organisations syndicales de conventions pluriannuelles appelées « **protocoles sociaux** ». Cette pratique est profondément **ancrée dans la culture de la DGAC**, qu'il s'agisse de la direction elle-même, comme des syndicats représentatifs des personnels. La vocation originelle de cette pratique était de favoriser la « **paix sociale** ».

¹ Plus de 70 % des agents de la DGAC appartiennent à la filière technique et opérationnelle : ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) et techniciens des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC). La DGAC comprend également, entre autres, des adjoints d'administration, des ouvriers d'État ou bien encore des ingénieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (IEEAC).

² 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.

Ils devaient également **théoriquement** être conçus dans **une logique de « donnant-donnant »** en accompagnant des réformes de performance par des mesures catégorielles au bénéfice des personnels de la DGAC. Cependant, le rapporteur a observé dans son rapport d'information précité que les précédents protocoles n'avaient pas respecté ce principe et s'étaient en réalité traduits par « *l'octroi quasi unilatéral de nouveaux avantages catégoriels aux personnels de la DGAC sans véritable modernisation du contrôle aérien* ».

Après une série de rebondissements et des négociations ardues, un **nouveau protocole social** a donc été conclu **au printemps 2024** pour la période 2023-2027. À la différence notable de ses prédécesseurs, ce protocole comprend de **véritables mesures de performance** qui portent notamment sur une restructuration des implantations territoriales de la DSNA, des dispositifs d'optimisation de l'organisation du travail des contrôleurs et des équipes techniques ou encore une réduction de la période de formation des contrôleurs.

Pour accompagner le déploiement de ces mesures, le protocole 2023-2027 prévoit des **contreparties financières** (statutaires et indemnitaires) significatives pour l'ensemble des personnels de la DGAC. Au total, à l'horizon 2027, le rapporteur a estimé que cet accord augmentera de façon pérenne les charges de personnel de la DGAC à hauteur d'environ **100 millions d'euros par an**.

En dépit de toutes ses réserves à l'endroit de cette pratique, il reconnaît qu'aujourd'hui, dans le contexte et la culture qui est celle de la DGAC, le nouveau protocole est de nature à poursuivre l'œuvre de révision stratégique de la DSNA. Le pire aurait été que ce programme soit coupé dans son élan, voire irrémédiablement abandonné.

Cependant, **ce n'est que par pragmatisme que le rapporteur a soutenu la conclusion du dernier protocole**. En effet, d'après-lui, la pratique protocolaire à la DGAC présente de trop nombreux défauts pour qu'elle puisse résoudre réellement la problématique du défaut de performance des services du contrôle aérien. Aussi, dans son rapport d'octobre 2024 recommande-t-il d'envisager **une réforme bien plus structurelle** de la DGAC et du contrôle de la navigation aérienne en France. Une réforme qui devrait aboutir à **rendre autonome la DSNA**.

B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DYNAMISÉES PAR LES PROGRAMMES DE LA DSNA

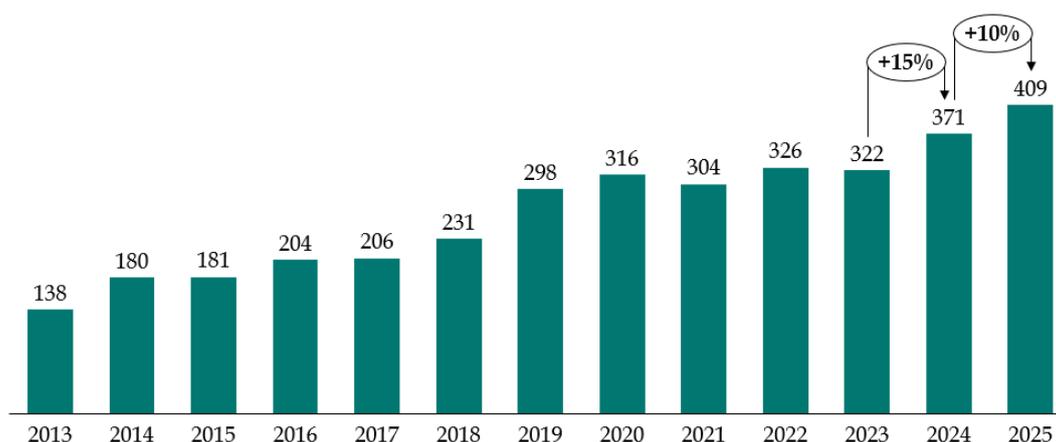
1. Amorcée en 2024, la nouvelle impulsion budgétaire en faveur des investissements de la DSNA se confirme en 2025

a) Depuis 2024, les dépenses d'investissement du BACEA sont fortement stimulées par la nouvelle trajectoire pluriannuelle de la DSNA

En 2025, les dépenses d'investissement du BACEA devraient progresser de 38 millions d'euros pour atteindre 409 millions d'euros. Cette augmentation s'explique essentiellement (à plus de 80 %) par la hausse des dépenses d'investissement de la DSNA (voir *infra*).

Les dépenses d'investissement du BACEA (en CP) inscrites en LFI depuis 2013

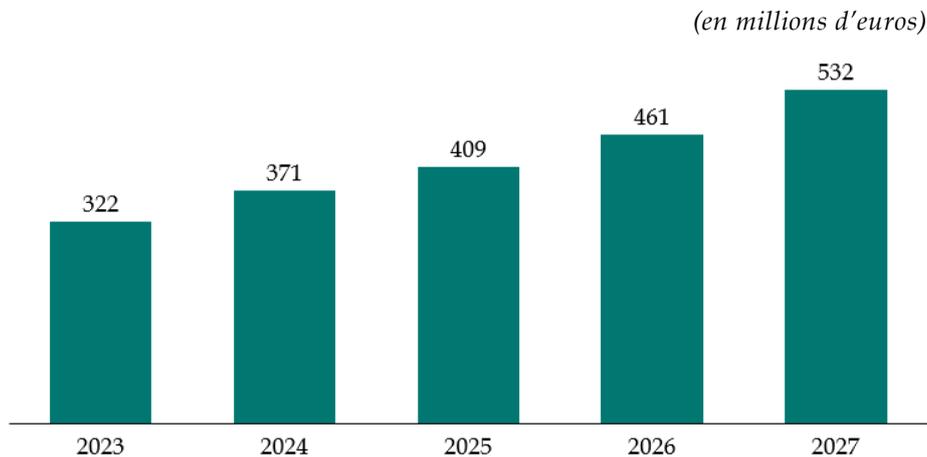
(en millions d'euros)



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

Comme l'illustre le graphique ci-après, l'impulsion budgétaire amorcée en 2024 doit se prolonger dans les années à venir.

Trajectoire prévisionnelle des dépenses d'investissement du BACEA (en CP) jusqu'en 2027



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

Dans son rapport d'information de juin 2023 intitulé « *la navigation aérienne fait atterrir en urgence son programme de modernisation* »¹, **le rapporteur spécial avait souligné à quel point, en matière d'investissements, « la DSNA se trouve actuellement, et pour au moins encore quelques années, dans une phase critique dans laquelle elle doit tout à la fois assumer le coût financier des dérives constatées sur ses différents programmes de modernisation, assurer leur aboutissement, anticiper les projets de modernisation à venir et combler des années de sous-investissement dans des infrastructures aujourd'hui en situation d'obsolescence avérée ».**

Il y révélait également qu'**au printemps 2023, la DSNA avait sollicité une nouvelle trajectoire d'investissements pluriannuelle, largement majorée** par rapport à celle qui avait été programmée en fin d'année 2022. Cette nouvelle trajectoire intégrait notamment les **coûts prévisionnels de la transition du programme 4-Flight vers un système mutualisé** (voir *infra* le nouveau programme « 4-Flight révolution ») et les **investissements indispensables pour traiter des situations d'obsolescence** identifiées sur les infrastructures de la DSNA (voir *infra* le nouveau programme « infrastructures bas carbone »).

¹ 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.

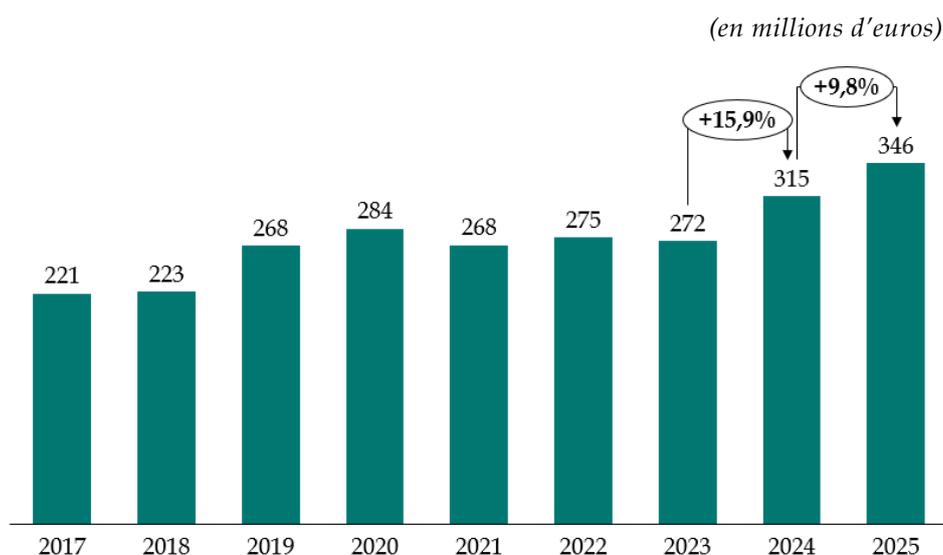
À ce titre, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2024, le rapporteur spécial avait eu l'occasion de saluer la revalorisation de la trajectoire pluriannuelle d'investissement de la DSNA.

Cette actualisation était à l'origine de la hausse substantielle des crédits d'investissement du BACEA observée en 2024. Elle explique également la poursuite du dynamisme de ces dépenses en 2025.

b) Principalement consacrées à la modernisation des outils du contrôle aérien, les dépenses d'investissements de la DSNA sont très dynamiques depuis 2024 et l'adoption d'une trajectoire pluriannuelle plus ambitieuse

Le programme 612 « Navigation aérienne » représente à lui seul environ 85 % des dépenses d'investissement effective du BACEA, avec 346 millions d'euros de CP prévus en 2025, soit une hausse de 31 millions d'euros par rapport à 2024.

Évolution des CP inscrits en loi de finances initiale sur le programme 612



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

Cette augmentation fait suite à la hausse plus substantielle encore observée en 2024. Ce dynamisme traduit la mise en œuvre de la trajectoire d'investissement pluriannuelle revalorisée de la DSNA.

Pour combler l'écart qui la sépare de ses homologues européens et enrayer la spirale de déclassement technologique dans laquelle elle était engagée, la DSNA conduit une série de **grands programmes de modernisation** des outils du contrôle aérien. Comme le rapporteur spécial a pu le souligner dans son rapport précité de juin 2023, ces grands programmes, aussi indispensables soient-ils, ont malheureusement accumulé les déboires tant en termes de **délais** que de **surcoûts financiers**.

Coût des programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne

(en millions d'euros)

Programme	Durée du programme	Dépenses cumulées fin 2023	Dépenses programmées en 2024	Dépenses programmées en 2025	Dépenses programmées après 2025	Coût total programme
4-Flight	2011-2027	783,2	80,2	21,8	13,8	899,0
4-Flight Révolution	2024-2030	0,2	51,0	71,3	219,5	342,0
Coflight	2003-2027	268,2	6,2	28,7	0,0	303,1
Sysat	2012-2032	135,8	21,7	32,1	240,6	430,0
Autres programmes	-	190,4	31,1	36,7	97,9	356,1
Total	-	1 377,8	190,2	190,6	571,8	2 330,2

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du BACEA

Le coût total cumulé des programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne atteint **2,3 milliards d'euros**. Sur ce montant, **762 millions d'euros** devraient encore rester à dépenser après le 31 décembre 2024.

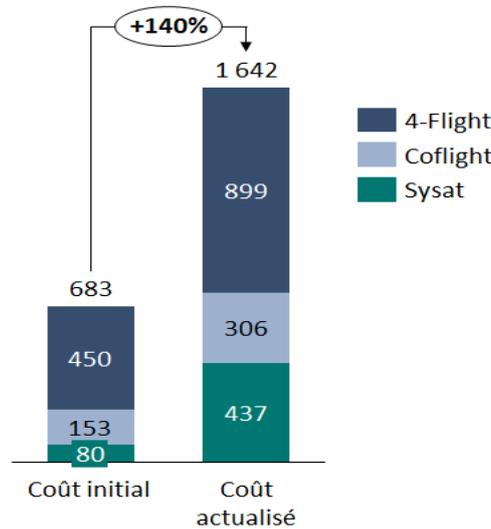
Comme le montre le graphique ci-après, et pour différentes raisons¹ qui avaient pour la plupart d'entre-elles été signalées dès 2018 par le rapporteur spécial dans son rapport d'information « *Retards du contrôle aérien : la France décroche en Europe* » publié le 13 juin 2018², les principaux programmes de modernisation du contrôle aérien ont enregistré, depuis leur lancement, **des surcoûts de près d'un milliard d'euros**.

¹ Le rapporteur spécial s'était alors interrogé sur le caractère systématique des dérives financières et en termes de délais de chacune des opérations de modernisation technique de la DSNA. Il avait notamment pointé de profondes lacunes en matière de pilotage des grands programmes d'investissements. Les dysfonctionnements de la gestion des opérations de modernisation avaient en particulier pour origine une gouvernance sous optimale, en partie liée aux caractéristiques de la direction de la technique et de l'innovation (DTI) de la DSNA.

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 ».

Évolution des coûts d'investissement des programmes 4-Flight, Coflight et Sysat

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les annexes budgétaires aux lois de finances

Depuis 2024, la DSNA déploie également un autre programme d'investissement de grande envergure baptisé « infrastructures bas carbone » et visant à résorber l'obsolescence de certaines de ses infrastructures (voir *infra*).

2. Le point sur les principaux programmes d'investissement de la DSNA

a) 4-Flight révolution : les suites du programme 4-Flight

Engagé en 2011, **4-Flight** constitue le principal programme de modernisation du système français de gestion du trafic aérien. Alors qu'il devait être entièrement déployé dès 2015, 4-Flight n'a été mis en service que dans deux CRNA sur cinq en 2022. Il ne devrait être complètement déployé que d'ici fin 2026, c'est à dire après plus de **10 ans de retard**. Entretemps, **ses coûts ont doublé** (+ 450 millions d'euros). Après avoir été réévalué de 35 millions d'euros en 2022, le coût prévisionnel du programme a une nouvelle fois été relevé en 2023, à hauteur de 14 millions d'euros, pour un total désormais estimé à **899 millions d'euros**.

La prochaine étape du déploiement de l'outil 4-Flight devait être réalisée au CRNA Nord d'Athis-Mons au début de l'année 2024. Cependant, en raison des retards accumulés et du fait des risques pesant sur le calendrier de remontée en capacité du contrôle aérien à l'approche de la saison estivale aérienne et des Jeux olympiques de Paris, la DSNA a fait le choix de reporter cette mise en service à l'automne 2024, puis finalement au début de l'année

2025, l'objectif étant que 4-Flight soit parfaitement opérationnel dans le CRNA Nord avant l'été 2025. Les deux derniers CRNA, de Bordeaux et de Brest, doivent quant-à-eux basculer sur 4-Flight en 2026.

Lancé en 2002, le programme Coflight est un système de traitement automatique des plans de vol. Croyant mutualiser les dépenses, la DSNA s'est associée au prestataire de services de la navigation aérienne (PSNA) italien et avait l'ambition de convaincre d'autres PSNA d'adopter ce système. Cette ambition a fait long feu : la DSNA sera le seul PSNA à assumer les **coûts de Coflight qui ont doublé** (+ 160 millions d'euros) depuis son lancement.

Par ailleurs, « l'adhérence quasi-totale » entre les programmes 4-Flight et Coflight a longtemps été sous-estimée, une situation qui n'a pas été sans conséquences sur les difficultés rencontrées **par le projet 4-Flight**. Le rapporteur spécial a notamment pu constater que l'interdépendance des deux programmes est en décalage avec le fait qu'ils avaient été jusqu'ici développés en silos de façon quasi indépendante. Ainsi a-t-il résulté de leur découplage contractuel une situation sous-optimale, tant sur le plan opérationnel que sur les plans juridique ou encore de l'efficacité économique des deux projets.

C'est pour cette raison que dans son rapport de juin 2023, le **rapporteur spécial avait formulé une recommandation visant**, pour des raisons d'optimisation opérationnelle, technique et financière, à faire rapidement aboutir l'objectif d'**articuler les programmes 4-Flight et Coflight** au sein d'une seule architecture contractuelle. Cette reconfiguration contractuelle est **intervenue en 2024**¹.

Le rapporteur spécial l'avait révélé dans son rapport de contrôle de juin 2023, alors que les programmes 4-Flight et Coflight n'ont à ce jour été déployés que dans deux centres sur cinq, **la DSNA doit déjà se projeter dans « l'après »**. En effet, le système 4-Flight n'a pas d'avenir de long terme car il n'a pas été conçu sur une architecture informatique pérenne. Il sera difficile de le faire évoluer et il ne pourra pas être adopté par d'autres prestataires de services de la navigation aérienne (PSNA). À long terme, le coût de sa maintenance et de ses évolutions, estimé à plus de 70 millions d'euros par an, qu'elle devrait assumer seule, n'apparaît pas financièrement soutenable pour la DSNA.

Pour se maintenir durablement au niveau technologique de ses homologues, la DSNA devra absolument parvenir à **s'inscrire dans les feuilles de route industrielles** du secteur pour **partager les frais de ses systèmes** avec d'autres PSNA. Aussi, la DSNA avait entamé des réflexions portant sur **un plan de transition progressive du système 4-Flight**, à travers le développement d'une série de nouvelles versions, **vers une architecture**

¹ Après la qualification finale de la dernière version V4 prévue au contrat avec le groupement industriel Thalès-Leonardo.

susceptible de permettre à la DSNA d'intégrer des feuilles de routes industrielles mutualisées avec d'autres PSNA.

Cette ambition est traduite dans le **programme d'investissement baptisé « 4-Flight révolution »** dont le coût total prévisionnel est estimé à 342 millions d'euros d'ici à 2030.

Le programme « 4-Flight révolution »

Ce programme a pour objectif de concevoir, développer et déployer, pour l'horizon 2030, les versions successives d'amélioration et de maintien en condition opérationnelle du système 4-Flight déployé dans une version commune dite « V2 » dans les cinq centres en route de la DSNA entre 2024 et 2029.

Faisant suite au programme initial de déploiement du nouveau système, le présent programme vise à :

- mutualiser le coût de possession du système en s'inscrivant dans une démarche de convergence avec des partenaires ANSP ;
- accompagner la stratégie d'amélioration des performances des opérations de la DSNA en introduisant de nouvelles fonctionnalités ;
- contribuer à la rationalisation de l'architecture des systèmes de la DSNA en s'appuyant le cas échéant sur la centralisation et la virtualisation des applications ;
- rejoindre les feuilles de route des industriels des outils du contrôle aérien.

Source : projet annuel de performances du BACEA

b) La relance du programme Sysat

Le programme Sysat a été lancé en 2011 pour moderniser les centres d'approche et les tours de contrôle avec un volet pour la région parisienne (Sysat G1) et un autre pour la province (Sysat G2).

Sysat G1 devait à l'origine passer par l'acquisition « sur étagère » d'un système standard. Cependant la DSNA, a conçu un cahier des charges de 10 000 pages, excluant de fait tout produit industriel existant. **Cette sur spécification caricaturale a conduit l'industriel SAAB/CS dans une impasse, entraînant une dérive rapide et incontrôlée des coûts et des délais.** L'organisation de la DSNA et sa maîtrise d'ouvrage beaucoup trop dispersée et source d'incohérences, a condamné ce programme dont **l'échec a été courageusement acté en 2021.** Le programme Sysat G1 a ainsi été **complètement restructuré.** Le contrat avec l'industriel SAAB/CS pour le site de Roissy Charles-de-Gaulle (CDG) a été résilié au profit d'une simple remise à niveau du système existant des tours de contrôle. Pour Orly, le contrat a dû être revu largement pour y faire entrer un projet certes différent mais plus réaliste : l'achat « sur étagère » d'un système destiné à la tour de contrôle.

Le programme Sysat G2 était irréalisable, sa première mouture envisageant de moderniser l'ensemble des tours de contrôle à horizon 2020. Abandonné, **il est revenu à son point de départ**. Cette révision était incontournable. Un appel d'offres a été lancé en 2023 en vue de moderniser quinze grandes tours et centres d'approches. Alors qu'elle était prévue en 2024, la **notification du premier marché** subséquent visant à la **modernisation de cinq premières tours de contrôle** (Nice, Lyon, Marseille, Toulouse et Bâle-Mulhouse) est désormais **espérée en 2025**, de même que le lancement des premières activités et prestations sur le site de Nice, considéré comme prioritaire. L'objectif désormais poursuivi par la DSNA est celui d'une **modernisation de la tour de Nice en 2027 suivi des quatre autres à l'horizon 2030**.

Comme le rapporteur spécial l'avait signalé dans son rapport d'information de juin 2023, **depuis son lancement, le coût du programme Sysat a plus que quintuplé et au moins 37 millions d'euros auront été dépensés en pure perte**.

c) Le programme « infrastructures bas carbone » doit remédier à l'obsolescence des emprises immobilières de la DSNA

Le rapporteur spécial avait soulevé cet enjeu dans son rapport de juin 2023 en indiquant que *« la focalisation des investissements de la DSNA sur ses grands programmes de modernisation a occulté, et probablement conduit à négliger, des situations d'obsolescence rencontrées sur d'autres de ses systèmes et infrastructures »*. Bien que n'entraînant pas de risques de sécurité en raison des systèmes de redondance, la situation est préoccupante puisque l'ensemble des infrastructures de la DSNA semble aujourd'hui exposé à des phénomènes plus ou moins prononcés d'obsolescence et de vétusté.

Concernant les infrastructures de **génie civil**, notamment le réseau des tours de contrôle, la DSNA évalue la **dette d'investissement** à plus de **200 millions d'euros**. Face à cette situation, dans le cadre de la préparation du PLF pour 2024, la DSNA avait proposé à la direction du budget un plan consistant à engager **140 millions d'euros d'investissements en deux phases**, 45 millions d'euros entre 2024 et 2026, puis 95 millions d'euros **entre 2027 et 2029**.

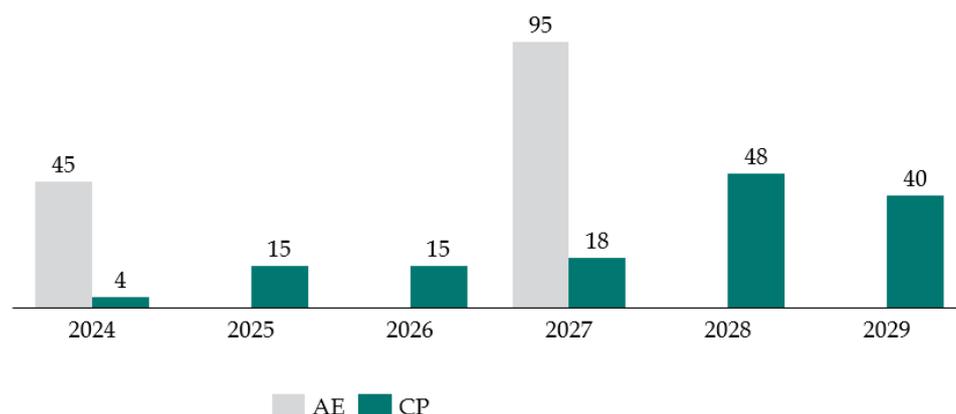
Ce plan a été traduit dans un nouveau programme « infrastructures bas carbone » inclus dans le cadre de la LFI pour 2024 à la trajectoire pluriannuelle d'investissements de la DSNA à compter de l'exercice budgétaire 2024. En 2024, 45 millions d'euros d'AE et 4 millions d'euros de CP¹ devraient être consommés au titre de ce programme. En **2025**, des CP à hauteur de **15 millions d'euros** sont prévus. **La consommation prévisionnelle des crédits** de paiement a par ailleurs été **lissée** dans le temps par rapport à la

¹ Alors que 10 millions d'euros étaient programmés à l'origine.

programmation envisagée en fin d'année 2023. 6 millions d'euros initialement prévus en 2024 et 5 millions en 2026 ont ainsi été reportés à l'exercice 2027.

Trajectoire prévisionnelle actualisée en 2024 de la consommation des crédits d'investissement relatifs au programme de la DSNA « infrastructures bas carbone » (2024-2029)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances du BACEA annexé au PLF pour 2025

C. LA LOURDE DETTE DU BACEA SE RÉSORBE DOUCEMENT ET POURRAIT REPASSER SOUS LES 2 MILLIARDS D'EUROS EN 2025

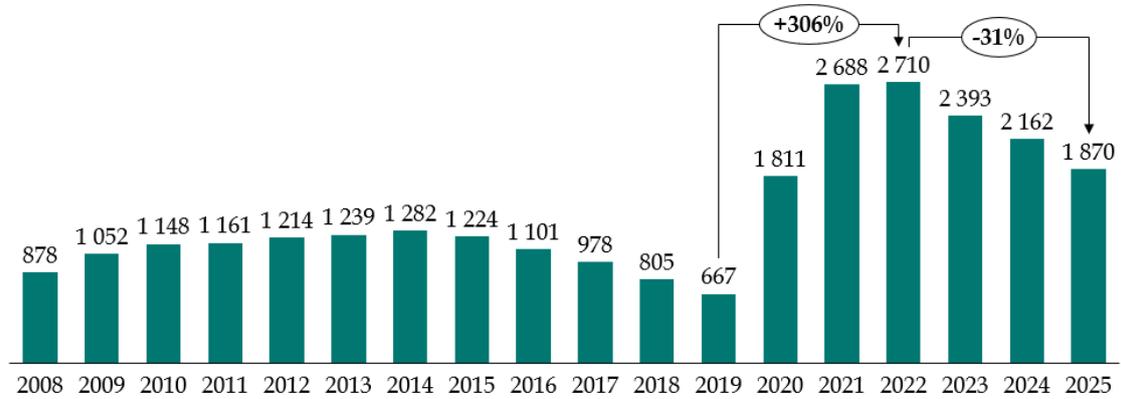
En raison de l'effondrement du trafic aérien provoqué par la pandémie de Covid 19, **la dette du BACEA s'était considérablement accrue** pour culminer à **2,7 milliards d'euros au 31 décembre 2021**. Après une stabilisation en 2022, l'encours de dette du budget annexe a commencé à se résorber en 2023. Au **31 décembre 2023**, il s'est ainsi établi à **2,4 milliards d'euros**.

Alors que la LFI pour 2024 avait autorisé le BACEA à recourir à l'emprunt dans une limite de 238,2 millions d'euros, le montant auquel il fera effectivement appel au titre de l'exercice en cours ne devrait représenter que 141,5 millions d'euros. Aussi, selon les prévisions les plus actualisées, l'encours de dette du BACEA pourrait-il se replier à 2,2 milliards d'euros au 31 décembre 2024.

La DGAC considère que le BACEA pourrait devoir **emprunter 73,1 millions d'euros en 2025** ce qui permettrait à son encours de dette de poursuivre son repli, pour repasser **sous la barre symbolique des 2 milliards d'euros**.

Évolution de l'endettement du budget annexe de 2008 à 2025

(en millions d'euros)



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

Selon les prévisions de trafic retenues à ce jour par la DGAC, le désendettement du BACEA devrait se poursuivre après 2025 pour parvenir à un objectif d'encours de dette inférieur à **1,5 milliard d'euros à horizon 2027**.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et donc du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 2024, sous la présidence de M. Stéphane Sautarel, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Stéphane Sautarel, président. – Nous examinons cet après-midi le rapport spécial de notre collègue Christine Lavarde sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie », « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et « Sécurité nucléaire et radioprotection » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». – Les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », hors dépenses relatives aux transports, à l'information géographique et à la météorologie, sont en baisse par rapport à 2024.

À périmètre constant, en tenant compte du transfert des crédits de MaPrimeRénov' à la mission « Cohésion de territoires » et de l'augmentation substantielle des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie », liée à la réforme des accises sur l'énergie et au reflux des prix de marché, les autorisations d'engagement (AE) diminuent de 20,4 % et les crédits de paiement (CP) de 9 %.

Un amendement du Gouvernement déposé à l'Assemblée nationale prévoyait d'amplifier encore cette baisse, à 24,5 % pour les autorisations d'engagement et 14,6 % pour les crédits de paiement. Toutefois, à la suite du rejet de la première partie du projet de loi de finances (PLF), cet amendement n'a pas été examiné en séance publique par les députés.

La mission « Écologie, développement et mobilités durables » contribue donc déjà largement à l'effort de réduction du déficit pour 2025, mais il est sans doute possible de faire encore un peu mieux.

Si le solde du schéma d'emploi de la mission est nul pour 2025, alors qu'il était légèrement positif en 2023 et 2024, les effectifs de certains opérateurs continuent d'augmenter. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) gagne ainsi 35 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une croissance de ses effectifs de presque 27 % en cinq ans.

Les crédits du programme 113, qui met en œuvre la politique de l'eau, ainsi que les politiques relatives au littoral, au milieu marin et à la biodiversité, diminuent de 24 % en AE et de 13 % en CP. Cette réduction concerne principalement l'action n° 07 « Gestion des milieux et biodiversité », qui regroupe néanmoins toujours près de 95 % des crédits du programme.

C'est principalement le financement de la Stratégie nationale biodiversité qui en pâtit. À l'avenir, il conviendrait de redéfinir la trajectoire financière de cette politique pour l'adapter aux contraintes budgétaires, en identifiant les actions les plus urgentes et les plus efficaces à mener.

S'agissant de la politique de l'eau, l'année 2025 sera la première année d'application du douzième programme d'intervention des agences de l'eau, mais, là encore, on constate dès la première année une mise en œuvre partielle de la réforme, sans redéfinition de la trajectoire financière.

La subvention pour charges de service public de l'Office français de la biodiversité (OFB) augmente, pour sa part, de 15 millions d'euros dans le PLF 2025. Je reviendrai ultérieurement sur ce cas particulier.

En ce qui concerne la politique de prévention des risques, portée par le programme 181, notre principal problème reste le fonds Barnier, l'abondement de 70 millions d'euros promis par le Premier ministre ne figurant pas dans l'amendement de crédits du Gouvernement. Par ailleurs, le rendement de l'impôt prévu à l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts n'apparaît pas dans les *Voies et Moyens* annexés au projet de loi de finances, ce qui est incompréhensible alors qu'il doit rapporter environ 450 millions d'euros en 2025, contre 300 millions d'euros en 2024.

Nous proposerons donc un amendement visant à porter à 450 millions d'euros les crédits alloués à la politique de prévention des risques naturels de l'État. Il s'agira bien entendu de rehausser l'enveloppe du fonds Barnier (action n° 14), mais aussi d'abonder l'action n° 10, qui permet de subventionner des travaux dans des communes dépourvues de plan de prévention des risques naturels (PPRN), mais qui peuvent être atteintes, par ruissellement ou en cascade, en cas d'événement climatique extrême.

Nous demandons également la création d'une action nouvelle spécifiquement consacrée à la prévention du retrait-gonflement des argiles (RGA), un risque qui n'est pas pris en charge par le fonds Barnier. Cette idée, esquissée par les rédacteurs du projet annuel de performances du programme 181, n'avait finalement pas été retenue. Nous voulons donc aider l'administration à concrétiser ses projets !

En ce qui concerne les risques industriels, nous nous félicitons que les 387 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) soient enfin achevés. Il aura fallu attendre vingt-trois ans après le drame d'AZF... L'enjeu réside désormais dans leur mise en œuvre effective. Entre 2009 et 2023, 273 millions d'euros ont été engagés et 180 millions d'euros ont été versés pour soutenir cette politique de prévention.

Le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, ou fonds vert, qui nous avait été vendu à grand renfort de communication il y a deux ans, est à l'abandon. Pour 2025, les AE baissent de 60 %, quand les CP augmentent légèrement, de 1,7 %. Ces crédits, que le Gouvernement prévoit par ailleurs de réduire de 216 millions d'euros par voie d'amendement, seront juste suffisants pour payer les dépenses engagées en 2023 et 2024. La capacité à financer de nouveaux projets avec le fonds vert est nulle.

D'après nos informations, des réflexions sont en cours pour fusionner le fonds vert avec la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Les collectivités éligibles pourraient ainsi s'adresser à un guichet unique pour bénéficier de l'une de ces aides. En pratique, l'étanchéité entre les enveloppes des différents fonds n'a jamais été totale, comme l'a montré mon rapport de l'an dernier.

Le fonds vert devait être plus facile d'accès, entièrement déconcentré, adapté à la réalité des territoires... Trois ans après sa création, il n'a pas tenu sa promesse, sans compter que la diversité des politiques qu'il finance met à mal le principe de spécialité budgétaire.

Je reviens à la proposition de créer un fonds territorial climat, adoptée à l'unanimité du Sénat l'an dernier, et finalement intégrée dans la loi de finances de 2024. On nous dit aujourd'hui que les gels budgétaires n'ont pas permis de le mettre en œuvre, alors que c'est clairement le retard dans la planification écologique qui n'a pas permis de passer à l'action. Nous voulions de la simplification ; la logique de guichet s'est encore imposée.

Les crédits consacrés aux politiques de soutien aux consommateurs diminuent assez sensiblement, avec une baisse de 38,5 % des AE et de 26 % des CP. Cette évolution s'explique par la diminution de 530 millions d'euros des aides à l'acquisition de véhicules propres, la minoration de 180 millions d'euros des crédits alloués au chèque énergie ainsi que la non-reconduction de l'aide au carburant pour les actifs.

L'article 60 du PLF pour 2025, rattaché à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », prévoit une refonte du dispositif du chèque énergie pour tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation. Bien qu'inévitable, cette révision se traduira certainement par un phénomène de non-recours assez important, l'attribution du chèque cessant d'être entièrement automatisée. Il ne serait donc pas surprenant de constater des annulations assez importantes de crédits en fin de gestion pour ce dispositif d'aide, dont les frais de gestion – 35 millions d'euros pour 2025 – nous alertent également. Après les surcoûts liés aux chèques exceptionnels et au développement du nouveau système d'attribution, espérons que ces frais pourront être contenus à l'avenir.

Le succès de la politique d'aide à l'achat de véhicules propres a dépassé toutes les attentes, notamment grâce au mécanisme de leasing social ouvert par la loi de finances initiale (LFI) pour 2024. Dès janvier, plus de 50 000 dossiers avaient été déposés, alors que le Gouvernement en attendait entre 10 000 et 20 000 pour l'ensemble de l'année. En conséquence, selon les dernières prévisions, les crédits consommés en 2024 pourraient atteindre 1 846 millions d'euros, soit 346 millions d'euros de plus que les crédits adoptés en LFI pour 2024. Pour 2025, ces crédits s'établiraient à 670 millions seulement, en baisse de 64 %.

La refonte des soutiens publics à la mobilité durable devrait se traduire par la suppression de la prime à la conversion et l'utilisation des certificats d'économies d'énergie (C2E) pour financer le leasing. Le programme 174 ne comprendrait donc plus que les crédits du « bonus écologique », ce dispositif faisant lui-même l'objet d'une diminution de l'aide accordée par véhicule.

Le soutien au consommateur est aussi passé, pendant la crise des prix de l'énergie, par le programme 345 « Service public de l'énergie ». De 2021 à 2024, cette politique de soutien a coûté au total 50 milliards d'euros, dont 20 milliards d'euros pour le volet fiscal du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité et 30 milliards d'euros pour les dépenses budgétaires résultant des autres dispositifs.

En 2024, avec des prix de marché encore assez élevés, le soutien aux énergies renouvelables n'a pas été trop coûteux, l'éolien terrestre ayant même contribué positivement, en rapportant 250 millions d'euros à l'État. L'année 2025 marquera le retour à un rythme plus classique : la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé en juillet dernier que les charges de soutien aux énergies renouvelables s'élèveraient à 4,3 milliards d'euros l'an prochain.

La filière biométhane, qui se développe très rapidement, représentera un coût budgétaire de 1,2 milliard d'euros, vingt fois plus qu'en 2018. En revanche, la filière de l'hydrogène ne décolle pas. Aucun des crédits inscrits en LFI de 2024 n'a été consommé. Je propose donc de supprimer les crédits prévus dans le PLF pour 2025 : l'appel d'offres n'a toujours pas été lancé, et il faut compter environ un an entre sa publication et le décaissement des premières autorisations d'engagement.

Le programme 345 portait aussi les crédits de la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées, évalués à 3 millions d'euros pour 2025. Ces derniers seront désormais financés par une fraction du produit des accises sur l'énergie, à l'exception des 70 millions d'euros concernant Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Déduction faite des dépenses de péréquation, en se limitant au périmètre des énergies renouvelables, les charges de soutien au service public de l'énergie s'élèvent donc à 6,7 milliards d'euros pour 2025, un montant

quasiment identique à celui qui avait été constaté en 2020. La filière photovoltaïque représente à elle seule 43 % de ce montant.

Le Gouvernement prévoit de réduire de 214 millions d'euros les fonds du programme 345, en annulant les crédits destinés à soutenir la production d'hydrogène décarboné, mais aussi en incitant les producteurs d'énergies renouvelables à réduire leur production en période de prix de marché négatifs. Ces mesures feront l'objet de deux articles additionnels rattachés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

En matière d'énergie, je ne peux pas ne pas évoquer le nucléaire, et la modification de périmètre liée à la création du programme 235. On y regroupe l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont les crédits entraient déjà dans la mission, et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), dont les crédits figuraient dans la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Cette opération est l'exemple même d'une fusion qui commence par coûter : les crédits de la nouvelle entité - l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) - sont supérieurs de près de 62 millions d'euros à 2024, du fait d'une revalorisation du personnel et d'un certain nombre d'opérations à financer, notamment en matière de systèmes d'information. Il faudra donc veiller à l'évolution de ces crédits, et ce d'autant qu'il manque déjà plus de 19,4 millions d'euros à la nouvelle structure, alors même qu'elle n'est pas encore créée, pour accomplir ses missions. La question pourrait être résolue grâce à des rescrits fiscaux, mais nous en attendons encore la publication.

Par ailleurs, vous avez sans doute tous été mobilisés autour de la diminution conséquente des crédits du fonds Chaleur. L'efficacité de ces crédits ne faisant pas de doute - ils ont un rôle important dans le déclenchement des programmes d'investissement des collectivités territoriales -, je porterai un amendement pour abonder les CP à hauteur de 10 millions d'euros et les AE à hauteur de 300 millions d'euros. Conjuguées à une réorganisation des critères d'attribution, ces évolutions permettront de financer plus de projets.

J'en viens au compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », le CAS Facé. Je suis certaine que, sur ce sujet aussi, vous avez été sollicités... Je vous invite à la prudence. Deux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) viennent fragiliser le mode de financement actuel du CAS Facé : qu'un contentieux éclate, et le système s'écroule ! En revanche, il n'y a rien à craindre du changement de règles de financement. Au lieu de passer par les distributeurs, nous passons par une affectation budgétaire, mais à la même hauteur que précédemment et toujours avec le même différentiel d'une vingtaine de millions d'euros entre les recettes affectées et les crédits ouverts, afin d'apurer la dette. Autrement dit, nous ne faisons que lever le risque juridique sur le financement du CAS dans la durée.

Enfin, le Gouvernement supprime à la hache des crédits d'intervention : c'est le plus facile à faire ! Si nous voulons respecter nos objectifs écologiques sans créer une trop forte dette écologique, il va falloir s'attaquer à la rationalisation du fonctionnement du ministère et de ses opérateurs.

À ce titre, je présente plusieurs amendements ayant valeur de signaux. Je propose notamment la suppression de subventions pour 6 millions d'euros dans la gestion des filières à responsabilité élargie du producteur (REP). Je propose également, alors que les emplois de l'Ademe ont augmenté de 25 % du fait des crédits de relance confiés à l'agence - ces crédits ayant forcément vocation à s'éteindre assez rapidement -, de ne pas accepter un nouvel accroissement d'effectifs et de diminuer les crédits de la structure. J'attire l'attention sur le fait que l'Ademe et les éco-organismes réalisent des publications très similaires et que, ces derniers échappant à tout contrôle budgétaire du Parlement, malgré l'importance des montants qu'ils gèrent, je ne peux intervenir que sur l'Ademe. Je propose enfin de réduire les crédits de l'OFB et de ralentir le rythme de déploiement des Atlas de la biodiversité communale.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». - Le nouveau programme 235 répond au besoin d'avoir une lisibilité parfaite sur la création, effective au 1^{er} janvier prochain, de l'ASNR, autorité administrative indépendante (AAI) issue de la fusion de l'IRSN et de l'ASN.

Effectivement, on imagine qu'une fusion, à court ou moyen terme, est source d'économies. Je rappelle néanmoins que la relance de la filière nucléaire supposera des charges croissantes pour ce futur organisme dans les prochaines années. Je citerai notamment le réexamen de sûreté des centrales de 900 et 1 300 mégawatts, la création d'une piscine pour Orano, l'étude de douze projets de petits réacteurs modulaires (SMR), la poursuite du projet Cigéo et le démarrage des travaux de construction du premier des nouveaux réacteurs pressurisés européens (EPR2). Cette charge croissante est incontestable et s'imposera à l'ASNR.

Or, cela a été rappelé, il manquerait aujourd'hui 19,4 millions d'euros pour assurer des dépenses qui, en très grande majorité, sont incompressibles et obligatoires. Je ne voudrais pas que l'objectif premier de la réforme, qu'une majorité de sénateurs a votée, soit de rationaliser les moyens dédiés à la sûreté nucléaire et que les activités de recherche aient à pâtir des réductions de crédits. Nous attendons effectivement des réponses pour des rescrits fiscaux à hauteur de 20 millions d'euros ; s'ils étaient octroyés, le problème serait résolu.

M. Fabien Genet, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Je concentrerai mon intervention sur les crédits du fonds Chaleur. Le déclenchement de la guerre en Ukraine a engendré une dynamique de la chaleur décarbonée et le fonds Chaleur a augmenté en conséquence. En dépit de cette hausse, le portefeuille de projets pouvant être financés reste très important. Voir ce fonds diminuer de 820 millions d'euros à 500 millions d'euros est donc une mauvaise nouvelle, d'autant qu'avec les futures élections municipales en 2026, l'année 2025 aurait été une année importante pour mener à bien de tels projets au sein des collectivités. J'attends donc les propositions de Mme le rapporteur spécial. Si nous pouvons trouver des améliorations dans le cadre des discussions parlementaires, ce serait une bonne chose.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – La commission des affaires économiques n'examinera mon rapport pour avis que la semaine prochaine. Mais je tiens à vous remercier de votre invitation à partager ma réflexion avec vous.

Sur le fonds Chaleur, je pense que nous parviendrons, ensemble, à trouver des solutions pour conforter le soutien apporté à ces solutions vertueuses de décarbonation.

Le CAS Facé est un autre sujet très sensible, et j'ai apprécié les remarques de Mme le rapporteur spécial à ce propos. Nous allons faire en sorte, là aussi, de trouver une voie pour ne pas déclencher des contentieux européens inutiles.

En matière de revitalisation des territoires, je rappelle que des engagements avaient été pris pour accompagner les territoires concernés par les fermetures de centrales à charbon. Ce serait important d'y veiller dans le cadre du budget pour 2025...

Le nombre de bénéficiaires du chèque énergie est en très forte diminution. C'est dû, notamment, à la suppression de la taxe d'habitation, qui ne permet plus de croiser certaines informations pour identifier de potentiels bénéficiaires. Je proposerai une solution sur ce sujet.

Je terminerai mon propos en évoquant les taxes. Sur l'électricité, je partage la proposition de revenir au niveau d'avant la crise et, sur le gaz, je suivrai aussi la proposition de Mme le rapporteur spécial. Certes, cela peut concerner des familles aux revenus plutôt faibles, mais le décalage positif est tel pour le gaz que l'évolution est pertinente.

M. Thomas Dossus. – Merci à Mme le rapporteur spécial de sa présentation précise dans un temps limité. Elle parlait d'envoyer des signaux... Je pense qu'ils sont clairs ! Il ne faut pas être trop éco-anxieux quand on regarde l'enchaînement des événements climatiques récents et le

budget que l'on met en face pour l'atténuer. C'est clairement un sabotage budgétaire !

En plus de l'abandon du fonds vert, un véritable dénigrement des actions portées par les collectivités territoriales a eu lieu dans la presse. Pourquoi saborder, d'abord, le fonds vert avant de songer à le mutualiser avec la DSIL et la DETR ? Je déplore également l'abandon du fonds territorial climat, pour lequel nous nous étions beaucoup battus.

De nouveau, c'est un budget de capitulation face à ceux qui ont, tout à la fois, les moyens de contribuer et l'empreinte écologique la plus forte. Aucune des pistes de financement d'une politique écologique envisagées par le rapport Pisani-Ferry n'est à l'ordre du jour. Pis, les moyens sont en recul. Tout ce que nous économisons aujourd'hui, nous le paierons bien plus cher dans l'avenir. J'exprime donc, à titre général, un net regret.

M. Vincent Delahaye. – Je partage le point de vue de Mme le rapporteur spécial sur la limitation de la possibilité donnée au Gouvernement d'augmenter l'accise sur l'électricité. On veut encourager l'électricité, décarboner notre consommation d'énergie et réindustrialiser ; dans un tel contexte, une augmentation trop forte du prix de l'électricité ne serait pas un bon signal.

Au sein du groupe d'études Énergie, présidé par Daniel Gremillet, nous avons récemment auditionné le président directeur général d'EDF, qui s'interrogeait sur la nécessité de continuer à soutenir avec des prix garantis la filière photovoltaïque. Quel est l'avis de Mme le rapporteur spécial sur le sujet ? Ne pourrait-on pas honorer les contrats existants et en rester là ?

M. Marc Laménie. – Merci, madame le rapporteur spécial, pour la présentation du premier rapport sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui, cela a été souligné, présente des masses financières importantes. Les opérateurs semblent très nombreux. À combien sont-ils estimés, pour quels ETP ?

Mme Florence Blatrix Contat. – À mon tour, je remercie Mme le rapporteur spécial pour son rapport très étayé. Plus d'un an après la présentation de la planification écologique par le Président de la République, nous en sommes au renoncement... Certes, nous saluons le fait qu'on limite la baisse du fonds Chaleur, mais le sacrifice du fonds vert – il est supprimé deux ans après sa mise en place – prive les collectivités territoriales de visibilité. Autre sacrifiée : la stratégie nationale pour la biodiversité, alors même qu'elle est essentielle.

Je partage les regrets exprimés sur la trop faible utilisation du chèque énergie. Nous attendons les propositions. Il a été question du coût de ce chèque énergie : s'agit-il de coûts sur une seule année ou de coûts récurrents ?

Sur les dispositifs d'aide à l'acquisition des véhicules propres, l'impact carbone des véhicules a-t-il été pris dans son ensemble ? Autrement dit, *quid* des véhicules propres venant de l'autre bout du monde ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce rapport me paraît exhaustif, synthétique et précis sur un pan assez large de la mission. On peut regretter les montants de crédits dont nous disposons. Mais nous avons aussi pu constater un certain manque de cohérence dans la gestion du fonds vert avec, notamment, des actions émergeant à différents programmes.

En outre, on a assez souvent entendu dans l'hémicycle que les règles en matière de dotations variaient d'un département à l'autre, alors même que ces dotations reposent sur les mêmes textes juridiques. Cela justifie-t-il une réduction des moyens ? Oui, mais pas exclusivement. Cela impose-t-il de faire converger ces crédits vers des objectifs de verdissement des investissements portés par la puissance publique ? Oui, certainement, d'ailleurs, avec une meilleure coordination et en recherchant la simplification. C'est en tout cas une préoccupation réelle.

En ce qui concerne la prévention des risques, les rapports commis par le Sénat au fil du temps doivent conduire à trouver une réponse. Le Gouvernement doit entendre ce que nous proposerons pour enclencher un effort supplémentaire. Il y a une vingtaine d'années, Nîmes a connu de fortes inondations, et la ville a su mettre en place des dispositifs dont elle recueille aujourd'hui les fruits.

Entre Christine Lavarde et les rapporteurs pour avis, j'ai noté une convergence de vues, et nous tenterons de rester ambitieux, même si les crédits affichés sont en baisse. Il faut simplifier les dispositifs inutilement coûteux et privilégier les bons investissements, qui répondent davantage aux préoccupations environnementales des Français.

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – En ce qui concerne le soutien à la filière photovoltaïque, les mesures liées aux tarifs étant d'ordre réglementaire, il sera possible d'en prendre dès le début de l'année 2025. Des travaux actuellement menés par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) vont dans ce sens. Pour autant, ces décisions n'auront aucun impact sur le budget 2025, puisque l'attribution d'un tarif dépend de la date de demande complète de raccordement. Ainsi, les charges de service public diminueront dans le futur. Je rappelle que les dépenses du programme 345 sont liées à des activités des années antérieures. Il faudra notamment aligner tous les tarifs sur ceux qui sont les plus bas.

Monsieur Laméni, vous trouverez le détail des effectifs des opérateurs dans le « jaune budgétaire ». Cette politique publique a une spécificité : un certain nombre d'établissements et d'organismes font cohabiter des agents de l'État et des agents de collectivités locales.

En ce qui concerne l'attribution du chèque énergie et son coût de fonctionnement, l'étiage s'élève à 20 millions d'euros, en raison notamment du coût de l'impression sur des titres sécurisés. Nous faisons face à un ressaut d'environ 15 millions d'euros, qui devrait diminuer les prochaines années, quand les développements informatiques auront été menés à leur terme. Par ailleurs, nous avons considéré toutes les mesures qui pourraient permettre une concomitance entre la déclaration d'éligibilité et la récupération de l'information du point de livraison : c'est strictement impossible d'y parvenir. Nous avons interrogé les services fiscaux et des problèmes techniques se posent.

Enfin, j'ai consacré un long développement à l'impact carbone des véhicules électriques dans mon rapport. Il y a deux ans, j'avais prôné une réorientation des aides dédiées au soutien de la mobilité durable. Je n'avais pas été entendue en 2022, mais avais fini par l'être en 2023. Fin 2023, l'écocore a été mis en place et, aujourd'hui, les véhicules éligibles à un bonus doivent obtenir la note de 60 sur 100. Ainsi, les caractéristiques globales des véhicules sont bien prises en compte. Je ne m'interdis pas de déposer des amendements complémentaires pour parfaire le dispositif.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». – L'essentiel des investissements de l'État dans les infrastructures de transport passe par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France). La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) avait prévu la trajectoire de dépenses de l'Agence jusqu'à 2023. En l'absence de nouvelle loi de programmation, il n'existe plus de trajectoire pluriannuelle d'investissement pour ces infrastructures.

Afin de contribuer à l'effort nécessaire de redressement de nos finances publiques, d'importantes économies vont être réalisées, et ce dès 2024, puisque le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) prévoit de réduire de 393 millions d'euros les moyens affectés en 2024 à l'Afit France. L'effet de cette baisse sur le budget de l'Agence est en partie atténué par le versement de 188 millions d'euros par les sociétés d'autoroutes, que ces dernières refusaient de régler depuis 2021 ; j'y reviendrai.

En 2025, l'effort d'économies sera nettement plus important puisque le PLF prévoit déjà de réduire de 750 millions d'euros les moyens de l'Afit France par rapport aux montants alloués en LFI de 2024. Par ailleurs, le Gouvernement souhaite accentuer cet effort en baissant encore ces moyens de 60 millions d'euros. Il faut rappeler que les ressources financières de l'Agence avaient nettement augmenté en 2024. Ainsi, en 2025, les investissements de l'État dans les infrastructures de transport retrouveraient globalement leur niveau de 2023, soit environ 3,7 milliards d'euros.

Ce budget a été calibré pour permettre d'honorer les restes à payer pour 2025, liés aux programmes déjà engagés pour lesquels des appels de fonds étaient prévus l'an prochain. Les projets qui n'étaient pas engagés avant 2025 ne pourront pas être financés. Cette situation se traduira notamment par un décalage dans le temps de la réalisation d'opérations prévues dans les volets « transport » des contrats de plan État-régions (CPER), alors que les avenants correspondants viennent tout juste d'être signés. Ce ralentissement de la mise en œuvre des CPER sera vraisemblablement amplifié par la situation financière des collectivités, notamment par celle des régions, qui seront sûrement appelées à revoir leur participation à la baisse.

Les sociétés d'autoroutes, en conflit avec l'État au sujet de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), retenaient en otage l'Afit France depuis trois ans, en refusant de payer une contribution annuelle de 60 millions d'euros. Après avoir été déboutées en première instance, ces sociétés ont dû verser à l'Agence les sommes qu'elles lui devaient pour 2021, 2022 et 2023, soit 188 millions d'euros. Toutefois, elles ont fait appel de la décision et ont de nouveau refusé de payer l'échéance pour 2024. Le sujet est donc encore loin d'être clos.

Concernant les crédits prévus pour le programme 203, une logique globale de reconduction des crédits de 2024 a prévalu, selon un principe de continuité des services publics, qui s'appliquera avec difficulté puisque l'inflation n'a pas été prise en compte.

Nous constatons une exception notable à ce principe : les investissements d'entretien et de régénération dans les infrastructures déjà existantes. Compte tenu de l'état de dégradation inquiétant de ces réseaux, qu'ils soient ferroviaires, routiers ou fluviaux, ces investissements ont été sanctuarisés et vont progresser en 2025 à un rythme supérieur à l'inflation, ce qui représente plutôt une bonne nouvelle. En effet, les crédits actuels ne permettent même pas d'enrayer la tendance à la dégradation. Les crédits alloués à l'entretien des ponts routiers, insuffisants en 2024, devraient augmenter en 2025.

M. Jean-Baptiste Olivier, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». - Concernant le domaine ferroviaire, deux évolutions me semblent notables. D'abord, le PLF prévoit l'ouverture de 797 millions d'euros de crédits pour financer un contrat de location de matériel roulant, qui doit permettre de renouveler les rames de trains de nuit. Ensuite, les soutiens consacrés au fret ferroviaire et plus particulièrement à l'aide à l'activité de wagon isolé augmenteront de 30 millions d'euros.

Le rapport d'information sur la SNCF et le système ferroviaire de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, déposé en mars 2022, a été précurseur pour identifier et évaluer le manque d'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire. Depuis, leurs constats

et recommandations ont été repris par un rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), puis par la Première ministre un an plus tard. L'État a pris l'engagement de revaloriser progressivement les investissements de régénération et de modernisation du réseau. À l'horizon 2027, cette revalorisation doit atteindre 1,5 milliard d'euros : 1 milliard d'euros en régénération et 500 millions d'euros en modernisation.

À la demande de l'État, la SNCF s'est engagée à financer intégralement cette montée en puissance des investissements dans le réseau jusqu'en 2027. Cette modalité de financement présente l'avantage, particulièrement dans les conditions actuelles, de ne pas peser sur les finances publiques. Cependant, elle n'est pas viable sur le long terme et un nouvel équilibre devra être trouvé, pour plusieurs raisons.

Premièrement, pérenniser cette modalité de financement conduirait à accroître dans des proportions déraisonnables le lien de dépendance financière entre l'opérateur de transport historique qu'est SNCF Voyageurs et le gestionnaire d'infrastructures, SNCF Réseau, dans un univers qui devient concurrentiel.

Deuxièmement, SNCF Voyageurs financerait un réseau utilisé aussi par ses concurrents, qui ne seraient pas astreints à pareille obligation.

Surtout, en pesant sur les résultats de SNCF Voyageurs, ce mode de financement pourrait à terme contraindre les capacités d'investissement de la filiale et avoir un effet inflationniste sur le prix des billets, nuisant ainsi à sa compétitivité face à la concurrence.

En fin d'année dernière, la Société du Grand Paris a été rebaptisée Société des grands projets (SGP), et ce changement de nom n'est pas anodin. Il accompagne une transformation plus profonde des missions de cet établissement, qui va désormais pouvoir accompagner les collectivités sur l'ensemble du territoire, dans la conception, la maîtrise d'ouvrage et le financement des projets de services express régionaux métropolitains (Serm). La Société a déjà signé cinq conventions de financement à ce titre.

Par ailleurs, Voies navigables de France (VNF) a actualisé son contrat de performance à la fin de l'année dernière. Sa trajectoire pluriannuelle d'investissement a été revalorisée afin d'accélérer la régénération et la modernisation du réseau fluvial existant, qui a souffert pendant des décennies d'un sous-investissement chronique. Contrairement à ce qui avait été prévu, le Gouvernement vient de décider de diminuer les effectifs de VNF de 37 ETP sur 4 028, ce qui représente une baisse d'1 %.

Concernant cet opérateur, deux problématiques méritent notre attention et des évolutions seront sans doute nécessaires dans les années à venir. Il faudra réfléchir aux règles relatives à la redevance hydraulique, principale ressource propre de l'établissement, et aux modalités de financement de nouvelles demandes adressées à VNF en matière de

prévention des inondations. En effet, les missions de l'opérateur dépassent aujourd'hui ses missions traditionnelles de transport.

J'en viens aux crédits du programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture », qui baisseront sensiblement en 2025, pour plusieurs raisons. D'abord, des dispositifs de soutien aux entreprises de transport maritime sont supprimés, notamment au travers d'un ciblage des exonérations de charges sur le transport de passagers. Ensuite, il faut noter la disparition du fonds d'intervention maritime, qui participait à financer des projets portés par les collectivités locales. Enfin, la subvention annuelle à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) baisse de 2,6 millions d'euros.

Ces mesures d'économies s'expliquent toutes par la situation désastreuse de nos finances publiques. Leurs effets devront néanmoins être surveillés dans la durée, notamment en ce qui concerne la compétitivité du pavillon maritime français, qui a été soutenue par les dispositifs d'exonération de charges patronales ces dix dernières années.

En baisse relative, les crédits des programmes 203 et 205 sont très largement préservés et permettent d'assurer l'entretien indispensable de nos infrastructures de transport. Nous proposons donc de les adopter.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » et sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Le programme 159 regroupe les subventions pour charges de service public (SCSP) du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France.

Des épisodes récents et malheureusement de plus en plus récurrents nous montrent à quel point nous avons besoin que Météo-France soit au rendez-vous. Je vois donc d'un bon œil la stabilisation de ses moyens financiers et de ses effectifs en 2025. Je vous rappelle que, pendant dix ans et jusqu'en 2023, l'établissement avait subi une cure d'amaigrissement significative et qu'il ne fallait pas aller plus loin.

Je voudrais insister sur l'IGN, qui se retrouve dans une situation d'impasse budgétaire. L'année dernière déjà, l'établissement ne pouvait pas faire adopter son budget et, à mon initiative notamment, la loi de finances de fin de gestion (LFG) avait permis d'attribuer une majoration de 4 millions d'euros de sa subvention. L'analyse partagée alors par l'établissement et ses tutelles faisait état d'une difficulté passagère liée à des financements promis par certains ministères, qui n'avaient pas été honorés dans les délais anticipés. L'IGN réalise en effet des prestations pour d'autres ministères au titre de grands programmes.

Cependant, il apparaît cette année que les difficultés financières de l'établissement sont plus graves et structurelles. Un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) réalisé l'été dernier a démontré un déficit structurel de 15 millions d'euros par an des missions de base de l'établissement, qui ont vocation à être couvertes par la SCSP. L'augmentation des coûts de production de ces missions et la mise à disposition gratuite des données publiques de l'IGN ont creusé ce déficit dans des proportions aujourd'hui insoutenables.

Ces dernières années, cette problématique était masquée par les avances reçues par l'établissement dans le cadre de sa participation aux grands projets financés en dehors de sa SCSP.

Dans les conditions actuelles, l'IGN aurait du mal à faire adopter par son conseil d'administration un budget pour 2025, l'impasse étant clairement indiquée. D'après les analyses de ses services financiers, l'Institut pourrait ne plus être en mesure d'assurer la paye de ses agents à partir du mois d'octobre 2025. L'inquiétude est grande et je poursuivrai mes investigations avec le Gouvernement pour tenter de trouver une solution.

En 2025, un effort substantiel a également été demandé au Cerema, de l'ordre de 10 millions d'euros si l'on tient compte de la baisse prévue de sa subvention et de la hausse des charges résultant d'obligations décidées par l'État.

Je voudrais rappeler que le Cerema a réalisé ces dernières années ce que l'État n'a jamais fait : une réforme structurelle de ses missions. Après avoir passé en revue toutes les tâches qu'il réalisait, il a abandonné toutes celles pour lesquelles d'autres acteurs, privés ou publics, pouvaient tout aussi bien intervenir. Le Centre a ainsi réduit de 25 % ses effectifs et ses dépenses, dans un effort considérable de bonne gestion. Il est paradoxal de demander les efforts les plus conséquents aux meilleurs élèves. De plus, les crédits de personnel du ministère de l'administration centrale progressent de près de 4 %, prenant en compte les mesures nationales qui conduiront à majorer les charges, dont celles du Cerema. L'administration bénéficie donc d'une augmentation de 4 %, qu'elle refuse à l'établissement public placé sous sa tutelle. Entre un État qui ne se réforme pas et un opérateur dont il pourrait s'inspirer, ce deux poids deux mesures semble particulièrement critiquable.

J'en viens au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (Bacea), dont les recettes dépendent du trafic. Si ce dernier a retrouvé ses niveaux d'avant la crise du covid, cette évolution doit être nuancée tant les difficultés se font sentir sur les vols intérieurs. En effet, le trafic intérieur ne représente que 74 % de son niveau d'avant la crise et se trouve sur une trajectoire déclinante.

Cette situation ne manquera pas d'être aggravée par le projet du Gouvernement d'augmenter de 1 milliard d'euros la fiscalité sur le transport aérien. Tel qu'il a été annoncé, le projet se traduirait par des plans sociaux

pour les compagnies aériennes et réduirait la connectivité des territoires en métropole et en outre-mer. Pour atténuer ces effets récessifs, il m'apparaît nécessaire, *a minima*, de réduire la hausse prévue pour les vols intérieurs et à destination des territoires ultra-marins.

De plus, le projet annoncé signerait l'arrêt de mort en France de l'aviation à la demande, dite « aviation d'affaires », entraînant d'importantes destructions d'emplois. En effet, cette augmentation de la taxe reviendrait à doubler les tarifs, ce qu'aucun marché ne peut supporter.

Le transport aérien sera aussi confronté en 2025 à une hausse sensible des redevances aériennes, qui vont notamment inclure les coûts du dernier protocole social de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), que je vous ai présenté en octobre dernier dans le cadre d'une mission de contrôle. Ces redevances visent aussi à rattraper les conséquences de la crise sanitaire et devraient atteindre le niveau exceptionnellement élevé de 2,1 milliards d'euros en 2025.

Les charges de personnel du Bacea seront fortement affectées par les mesures catégorielles comprises dans le nouveau protocole social. Ce protocole m'était apparu comme la moins mauvaise des solutions à court terme, afin de poursuivre les réformes amorcées récemment par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Son coût sera cependant très élevé : 100 millions d'euros par an d'ici à 2027.

Une des mesures prévues dans le protocole ne figure pas dans le PLF, pour ne pas l'alourdir. Cette mesure n'ayant pas été examinée à l'Assemblée en première partie, il reviendra sans doute à un sénateur de proposer qu'on s'y attarde. Il s'agit de la création d'un corps unique de contrôleurs aériens, qui constitue une mesure centrale du dialogue social. Cette perspective nécessite la mise en œuvre d'un plan de requalification des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) dans le corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA). Il a été convenu de cette mesure avec l'ensemble des syndicats et il ne faut pas manquer à la parole donnée. L'attractivité de ce plan de requalification nécessite de prendre une mesure législative ; j'y reviendrai.

Depuis 2024, la trajectoire pluriannuelle des investissements du Bacea a été réévaluée à la hausse. De grands programmes de mise à niveau informatique et numérique continuent de se déployer. Dans le même temps, je l'avais souligné devant la commission, l'ensemble des infrastructures de base ont une dette technique, ce qui nécessite de fournir un effort d'investissement pour éviter l'obsolescence et la dégradation, ce qui explique l'augmentation des dépenses d'investissement observée en 2025.

Enfin, après avoir culminé à 2,7 milliards d'euros en 2022, la dette du Bacea a amorcé un repli en 2023. Elle pourrait passer sous la barre des 2 milliards d'euros l'année prochaine et la DGAC a pour objectif qu'elle soit inférieure à 1,5 milliard d'euros à l'horizon 2027. Avant la crise du covid et

l'effondrement du trafic, cette dette représentait moins de 700 millions d'euros. La volonté de la faire baisser est à saluer.

Je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe et de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cependant, j'ai quelques regrets, dont l'accumulation de taxes sur le secteur aérien et la situation de l'IGN.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes. – La responsabilité face au contexte a guidé mes travaux préparatoires et je n'ai pas déposé d'amendements visant à créer de nouvelles dépenses ou des baisses de fiscalité, contrairement aux années précédentes. Je n'ai donc pas proposé de moyens supplémentaires pour la modernisation pourtant indispensable du réseau ferroviaire et pour l'Autorité de régulation des transports (ART), notre gendarme du rail et des autoroutes dont les missions se sont considérablement développées. Je n'ai pas non plus proposé de suramortissement fiscal pour l'acquisition d'équipement ferroviaire et de matériel roulant peu polluant, alors que la décarbonation est essentielle, ni de baisse de la TVA dans les transports du quotidien, qui viendrait pourtant donner une bouffée d'oxygène aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

En revanche, il me semble nécessaire de flécher davantage certaines recettes fiscales vers le secteur des transports, qui reçoit trop peu de financements alors que sa charge fiscale s'alourdit sans cesse. La distorsion est peu compréhensible. À cet égard, la diminution de l'affectation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à l'Afit France d'un peu plus de 700 millions d'euros paraît trop brutale, et je souhaiterais revenir au moins en partie sur cette mesure.

Le dispositif envisagé par le Gouvernement sur la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) est perfectible et deux orientations semblent possibles. D'une part, nous pourrions transformer cette augmentation pérenne en mesure exceptionnelle. D'autre part, si la mesure devait rester pérenne, une partie des bénéfices pourrait profiter au secteur des transports, notamment à l'Afit France et, pour le secteur aérien, à un crédit d'impôt sur les carburants d'aviation durable.

Il me paraît également pertinent de pérenniser la possibilité pour les employeurs de prendre en charge 75 % des abonnements de transport de leurs salariés au lieu de 50 %.

Enfin, le Gouvernement a déclaré être ouvert à ce que nous portions une augmentation raisonnable du versement mobilité (VM) à deux conditions : financer une augmentation de l'offre par le biais des Serm et assurer une concertation avec les employeurs. J'envisage donc de proposer une augmentation du taux de plafond du VM pour les intercommunalités ayant obtenu la labélisation d'un Serm et de créer une part de VM régionale,

ce qui faciliterait le financement des investissements dans le transport ferroviaire.

En dépit de ces propositions, 2025 sera une année blanche pour le réseau ferroviaire. La conférence nationale sur le financement des mobilités et la conférence sur le financement des Serm, qui auront lieu en début d'année, nous permettront, je l'espère, de trouver d'autres sources de financement pour lutter contre le vieillissement de nos infrastructures. Je pense notamment aux recettes du marché carbone et aux concessions autoroutières quand les contrats arriveront à leur terme.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports routiers. – Je me focaliserai sur deux sujets qui me tiennent à cœur : l'avenir du financement des infrastructures de transport et les mobilités en zones peu denses.

Je ne reviendrai pas sur les propos de Philippe Tabarot relatifs à l'idée d'attribuer une part de VM aux régions, avec lesquels je suis en accord. Mes propositions sont modérées du point de vue des dépenses.

D'abord, en matière d'infrastructures de transport, ce PLF marque une rupture. Les recettes de l'Afit France, qui commençait enfin à entrevoir une dynamique positive grâce à l'instauration de la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, diminueront de 900 millions d'euros en 2025. À cette situation s'ajoute l'incertitude structurelle pesant sur le financement de l'Agence, qui n'a toujours pas été levée.

Dans ce contexte, les dépenses de l'Afit France seront revues à la baisse. Bien que la ventilation précise de cet affaissement de moyens ne soit pas encore connue, nous savons déjà que le plan Vélo et marche 2023-2027 fera partie des sacrifiés puisqu'aucune AE nouvelle ne sera ouverte. En parallèle, s'il est légitime que les collectivités participent à l'effort collectif de redressement des finances publiques, nous craignons que la route ne soit la variable d'ajustement budgétaire au niveau local. Pourtant, les besoins se chiffrent en milliards d'euros, ne serait-ce que pour assurer l'entretien du réseau routier, dont l'état sera encore aggravé par les effets du changement climatique. Il est impératif que la conférence nationale sur le financement des mobilités permette une remise à plat du modèle de financement des transports et l'identification de nouvelles recettes pérennes. À ce titre, le moment est venu d'envisager la généralisation de la possibilité pour les régions de mettre en place une écocontribution sur le transport de marchandises, comme l'a fait la région Grand Est.

J'en viens aux mobilités en zones peu denses. Le droit actuel conditionne la possibilité de lever le VM à l'organisation de services réguliers de transport public de personnes, ce qui empêche en pratique les petites AOM d'en bénéficier. Afin d'aller au bout de l'ambition portée par la LOM de mettre

fin aux zones blanches de la mobilité, je proposerai d'assouplir ces conditions pour permettre aux AOM de lever le VM afin d'organiser un panel de services plus large, intégrant les mobilités partagées, souvent plus pertinentes que les transports collectifs dans les espaces peu denses.

Je souhaiterais aussi avancer sur la question des AOM, qui ne disposent pas des bases fiscales suffisantes pour lever le VM. Le Sénat avait été précurseur, lors de l'examen de la LOM, en proposant d'instaurer une dotation spécifique pour ces collectivités. Malheureusement, cette piste n'avait pas survécu à la navette parlementaire. Je souhaite que cette question figure parmi nos priorités lors de la future conférence nationale sur le financement des mobilités.

Enfin, l'ART a besoin d'un petit soutien en 2025. En effet, elle est pourvue de nouvelles missions et doit travailler sur la question de la fin des contrats de concessions autoroutières. Ce régulateur important doit retrouver une recette stable.

M. Jean-Raymond Hugonet. – La taxation aveugle dont va souffrir le transport aérien équivaut à « se mettre une balle dans le pied » même si l'on comprend qu'il y a derrière une volonté de rendement et sans doute des intentions politiques. La trajectoire vertueuse de l'avion du futur a-t-elle été prise en compte avant de prendre cette décision ? Peut-elle encore permettre au transport aérien de voir se dessiner une perspective plus positive que celle qui semble émerger à l'issue de ce budget ?

M. Marc Laménie. – En ce qui concerne le volet ferroviaire, j'ai en mémoire le rapport d'information important qu'avaient remis Stéphane Sautarel et Hervé Maurey ; qu'en est-il de leurs recommandations, notamment en matière de régénération du réseau ? Comment envisagez-vous le devenir de l'Afit France et de ses moyens d'intervention ? Enfin, quelle est votre position sur le devenir du fret ferroviaire ?

M. Pascal Savoldelli. – L'IGN est maintenant une société commerciale. En dix ans, sa SCSP a baissé de 10 %. Son modèle économique ne cesse de changer. L'an dernier, le rapporteur spécial avait déposé un amendement visant à augmenter les crédits de 4 millions d'euros et j'en avais déposé un prévoyant une hausse de 6 millions d'euros. Proposerez-vous cette année un abondement conséquent pour l'IGN, dont les missions sont de plus en plus complexes et importantes, au regard des guerres probables et du changement climatique ?

M. Arnaud Bazin. – J'aurai une demande de précision pour Vincent Capo-Canellas sur les conséquences de la taxe sur l'aviation civile, en mettant de côté l'aviation à la demande. Quel sera son impact différentiel sur la compagnie nationale par rapport aux autres compagnies opérant sur notre territoire ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Je déplore la baisse des moyens de l’Afit France et ses conséquences sur nos infrastructures ferroviaires. La décarbonation de la mobilité routière ne pourra pas se faire sans renforcer la mobilité ferroviaire et les mobilités douces. Vous avez évoqué les conséquences de cette baisse sur les CPER et de probables décalages dans le temps de leur réalisation. Pouvez-vous nous donner des précisions sur cette temporalité et sur les projets qui pourraient être abandonnés ?

En ce qui concerne le développement des Serm, vous avez évoqué des conventions de financement signées pour cinq projets ; quels sont-ils ? À quelle échéance pourraient-ils aboutir ? Avec quels financements ?

M. Stéphane Sautarel. – S’agissant de la taxe sur l’aviation, une mesure spéciale est-elle prévue pour les lignes d’aménagement du territoire (LAT) ?

La question d’un rapprochement entre le Cerema et l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a-t-elle été évoquée lors des auditions que vous avez menées ? Quelle sera l’incidence de la baisse des moyens de l’Afit France sur les CPER ? Je me réjouis des moyens alloués aux trains d’équilibre du territoire (TET). Enfin, quel regard portez-vous sur les Serm et la transformation de la SGP pour répondre à ces enjeux ?

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Je commencerai par répondre à certains propos des rapporteurs pour avis. Je trouve sage de ne pas proposer de dépenses nouvelles même si, dans certains cas, notamment pour l’ART, ce serait utile.

En ce qui concerne l’idée d’affecter des ressources supplémentaires aux infrastructures, j’y suis favorable. Je suis en accord aussi avec ce qu’a dit M. Jacquin sur les VM, notamment pour les territoires ruraux.

J’en viens aux autoroutes. Dans le rapport que j’ai présenté récemment, j’ai émis l’idée qu’à terme, une partie des recettes liées aux péages soit affectée à l’ensemble des mobilités, notamment à la régénération des infrastructures, en particulier ferroviaires. Sans cela, nous serons confrontés à un phénomène d’aggravation et le président de l’ART n’a pas hésité, lors de son audition, à employer le mot « paupérisation », qui est celui qui convient.

Monsieur Laménie, pour l’évolution des investissements dans les infrastructures, nous avons évoqué le chiffre de 1,5 milliard d’euros par an dans notre rapport. Cependant, rien de concret ne se produit si ce n’est que, chaque année, on prélève davantage sur les résultats de SNCF Voyageurs pour financer SNCF Réseau, ce qui n’est ni sain ni satisfaisant.

Pour le fret ferroviaire, à la suite d’une demande des instances européennes, nous avons récemment procédé à une opération de dissociation entre l’opérateur ferroviaire Hexafret, qui a dû renoncer à 30 % de son activité, et Technis, chargé de la maintenance des locomotives. C’est à ce prix que nous avons pu éviter d’avoir à rembourser des sommes colossales.

M. Jean-Baptiste Olivier, rapporteur spécial. – Selon notre analyse, la baisse des investissements aura des conséquences sur les CPER. Cependant, cela ne signifie pas que les contrats soient remis en question et il s’agit bien de maintenir les engagements de l’État. Je ne suis pas en mesure de dire quel sera le décalage dans la mise en œuvre.

Pour les Serm, cinq projets sont en cours, trois dans le Grand Est, deux dans les Hauts-de-France. La carte figurera dans notre rapport.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Effectivement, cinq conventions de financement ont été signées. J’ajouterai que vingt-quatre projets ont été labellisés.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L’IGN est bien un établissement public, qui perçoit une SCSP. L’année dernière, nous avons trouvé une solution, fruit d’un arbitrage et d’une négociation difficiles. Nous avons trouvé le vecteur de la LFG. Les 4 millions d’euros que nous avons ajoutés sont rebasés dans le PLF pour 2025. J’avais commencé les négociations en demandant 8 millions. Il y a un sujet de fond : l’IGN travaille sur les données géographiques et la donnée constitue aujourd’hui un élément central, auquel il faut consacrer des moyens. J’avais remis un rapport il y a deux ans environ, en prédisant qu’il y aurait un jour un trou d’air parce que l’IGN était financé par les grands programmes et que les ministères impliqués finiraient par rencontrer des difficultés financières. À l’époque, mon analyse semblait bizarre, mais, aujourd’hui, l’Institut est en apnée et il lui manque 15 millions d’euros tous les ans. Je n’ai pas encore la solution, mais nous pourrions la trouver ensemble.

Une note circule sur le possible regroupement du Cerema, de l’ANCT et de l’Ademe, qui ne serait pas dépourvu de sens. Il faut étudier ce qu’on peut y gagner en efficacité, notamment pour les collectivités et la transition écologique, et quels seront les effets budgétaires.

Concernant la taxation du secteur aérien, il n’y a pas eu d’étude d’impact et cette mesure nous parvient par voie d’amendement. Il faudrait faire un état des lieux exhaustif des taxes du transport aérien. Le budget de la DGAC s’élève à 2,7 milliards d’euros, qui sont prélevés sur le secteur, par le biais de taxes, de redevances, de certifications et de services fournis. Il s’agit d’ajouter 1 milliard d’euros à la TSBA, qui s’élevait déjà à 340 millions. Quelles seront les conséquences ? Air France a chiffré entre 250 et 300 millions d’euros l’impact supplémentaire de cette taxe. La première version de la taxe était très importante pour les longs courriers et les classes avant, ce qui agressait le modèle économique de la compagnie nationale et sa capacité à générer du profit. Le Gouvernement en a pris conscience et a modéré son envie. Cependant, en ce qui concerne les courts et moyens courriers, la taxation pourrait passer de 2,63 à 9,50 euros. Or pour les compagnies présentes en France métropolitaine et dans les outre-mer, la sensibilité au prix est très importante. Selon tous les modèles que j’ai pu consulter, il y aura des

plans sociaux, des fermetures de lignes et de bases. De nombreuses compagnies sont en train de chiffrer les licenciements. Au-delà du débat de fond sur la pertinence de la taxation, l'impact pose problème. Il y aura moins de dessertes dans les territoires, notamment dans les outre-mer. Il faut trouver des solutions pour modérer les effets sociaux et économiques d'une telle augmentation.

La question de l'avion du futur et de la décarbonation aurait dû être prise en compte. Nous allons affaiblir les capacités contributives des compagnies, qui vont devoir décaler le renouvellement de leurs flottes.

Les LAT seront dénoncées par les exploitants. Nous en avons déjà perdu deux ou trois l'an dernier, parce que nous ne savions pas les faire tourner financièrement. Aujourd'hui, des patrons de compagnie exploitant des LAT subventionnées disent qu'elles vont perdre plus de 1 million d'euros. Il faut trouver le bon équilibre pour éviter la casse sociale et territoriale.

Enfin, monsieur Tabarot, il serait logique que cette taxe aide à la décarbonation du secteur aérien. Cependant, nous n'en sommes pas là ; il nous faut d'abord vérifier que nous n'allons pas détruire la base taxable.

Article 42

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-22 (FINC.1) prévoit d'abonder les crédits du fonds Chaleur en réduisant ceux qui ne sont pas dépensés dans le cadre du soutien à l'hydrogène décarboné.

L'amendement II-22 (FINC.1) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-23 (FINC.2) vise à réduire de 20 millions d'euros les crédits versés à l'Ademe, afin notamment de l'inciter à réduire ses frais de fonctionnement et de communication.

L'amendement II-23 (FINC.2) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-24 (FINC.3) prévoit de diminuer la subvention attribuée à l'OFB.

L'amendement II-24 (FINC.3) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-25 (FINC.4) prévoit de réduire les subventions versées à des associations qui interviennent dans la gestion des filières à responsabilité élargie du producteur.

L'amendement II-25 (FINC.4) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-26 (FINC.5) contribue à la mise en place de la politique de prévention des risques que nous appelons de nos vœux, avec notamment un abondement du fonds

Barnier, un renforcement de l'action sur les risques hydrauliques et la création d'une action sur le retrait-gonflement des argiles.

L'amendement II-26 (FINC.5) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 60

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-27 (FINC.6) concerne les modalités d'attribution du chèque énergie. Il prévoit de ne pas retirer de la liste des signataires le ministre chargé des affaires sociales. Dans mon esprit, le chèque énergie correspond aussi à un dispositif social. Il ne s'agit pas d'un soutien à l'énergie, mais aux consommateurs.

L'amendement II-27 (FINC.6) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 60, sous réserve de l'adoption de son amendement.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Si vous pouviez, chacun dans vos groupes respectifs, convaincre vos collègues que le plus grand risque serait de supprimer les quatre alinéas de l'article 7, tout le monde y gagnerait.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, 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 « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'aviation civile

- M. Damien CAZÉ, directeur général ;
- Mme Aline PILLAN, secrétaire générale ;
- M. Édouard GAUCI, adjoint à la secrétaire générale ;
- M. Marc BOREL, directeur du transport aérien ;
- M. Frédéric GUIGNIER, directeur des services de la navigation aérienne ;
- M. Laurent CHAPEAU, directeur de cabinet du DG par intérim.

Aéroports de Paris (ADP)

- M. Augustin DE ROMANET, président directeur général ;
- M. Mathieu CUIP, directeur des affaires publiques ;
- M. Paul BEYOU, responsable des affaires publiques nationales.

Air France

- Mme Anne RIGAIL, directrice générale ;
- M. Aurélien GOMEZ, directeur des affaires parlementaires et territoriales.

Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM)

- M. Pascal DE IZAGUIRRE, président ;
- M. Laurent TIMSIT, délégué général.

Union des aéroports français (UAF)

- M. Thomas JUIN, président ;
- M. Nicolas PAULISSEN, délégué général.

Météo France

- Mme Virginie SCHWARZ, présidente directrice générale ;
- Mme Jeanne STRAUSZ, secrétaire générale.

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

- M. Sébastien SORIANO, directeur général ;
- M. Philippe GERBE, secrétaire général ;
- M. Stéphane VALOIS, secrétaire général adjoint chargé budgétaire.

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

- M. Pascal BERTEAUD, directeur général ;
- Mme Catherine MALIGNE, directrice de cabinet.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>