

Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant**approbation des comptes de l'année 2025****M. Jean-François Husson, rapporteur général****Examen en commission – mercredi 24 juin 2026***(Diaporama 1)*

Monsieur le Président,

Mes chers collègues,

Je vous présente ce matin le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

(Diaporama 2)

Le tableau d'ensemble est que, malgré une croissance modeste, reposant encore excessivement sur la demande publique, 2025 a marqué une étape très notable de redressement des comptes publics. Elle me semble marquer le succès à la fois de la feuille de route courageuse du Gouvernement de Michel Barnier, de notre commission mixte paritaire conclusive ayant conduit, après une loi spéciale exceptionnelle, à l'adoption tardive du projet de loi de finances pour 2025, et, enfin, de l'exécution fermement tenue par le gouvernement de François Bayrou.

Cette description ne doit bien sûr pas être lue comme un *quitus*, j'y reviendrai, mais après deux années de dérive historique des comptes publics, quand les choses sont bien faites, il faut aussi savoir le dire.

(Diaporama 3)

La croissance réelle du PIB a été modérée, de 0,8 % du PIB en 2025. Les gouvernements successifs ont donc été avisés de retenir des scénarios de croissance prudents, ceux-ci ayant contribué à atteindre puis dépasser les objectifs de redressement des finances publiques initialement fixés.

Je note que, pour la quatrième fois consécutive depuis la reprise post-Covid de 2021, la croissance économique de la France diminue par rapport à celle enregistrée l'année précédente. La croissance a ainsi été divisée par deux par rapport à ce qu'était sa tendance en 2023 et 2024.

Combinée à l'atonie de l'inflation, elle-même de 0,9 %, cette faible croissance réelle du PIB ne permet pas d'envisager une trajectoire de redressement des comptes publics « par le dénominateur », c'est-à-dire par un regain d'activité. **Je rappelle que c'était pourtant la promesse de la politique budgétaire du président de la République** : force est de constater, à l'heure du bilan, que cette politique a été un échec.

(Diaporama 4)

La croissance cumulée de la France depuis 2022 est en phase avec celle de la zone euro. Faut-il pour autant s'en réjouir ?

L'accélération, bien visible sur ce graphique, tient en grande partie à la dérive des comptes publics, qui a stimulé la croissance par un regain de demande publique, au prix d'un creusement inédit de notre déficit public. Autrement dit : la croissance a été achetée à crédit.

Dans un contexte de consommation et d'investissement des ménages et des entreprises plus faibles que prévu, **le passage de relais souhaité de la demande publique à la demande privée ne s'est pas produit.**

Un point sur la contribution du commerce extérieur à la croissance : elle a été négative en volume en 2025, mais pour le moment pas du fait de la politique commerciale des Etats-Unis ou des reports d'exportations chinoises. En revanche, tout un symbole : l'excédent commercial agricole et agroalimentaire est à son plus bas depuis l'an 2000. En valeur, la balance commerciale s'est pourtant améliorée, sous l'effet de la baisse de la facture énergétique, mais c'est un peu l'arbre qui cache la forêt – et on peut douter que cela s'améliore en 2026...

(Diaporama 5)

Comment, dans ce contexte économique peu aidant, le Gouvernement s'y est-il pris pour redresser les comptes ?

D'abord, la hausse de la dépense publique a été plus contenue que les années précédentes, avec une hausse de 2,5 %, contre 4 % en 2024 et 3,7 % en 2023. Cela reste cependant supérieur à la croissance nominale, ce qui accroît, donc, le ratio de dépenses publiques.

Deux postes de dépenses ont encore augmenté de façon préoccupante. Outre la **charge de la dette**, je veux parler des **dépenses sociales** et, en leur sein, des **pensions de retraite**. Celles-ci comptent pour près d'un tiers de la hausse des dépenses publiques en 2025, comme l'indique ce graphique.

A contrario, **les dépenses des collectivités territoriales ont été remarquablement contenues en 2025** avec une hausse limitée à 1,5 % en valeur. Corrigée de l'inflation, la hausse des dépenses n'a été que de 0,6 %, alors que nous étions à la veille des municipales.

(Diaporama 6)

Au global, il faut saluer le fait que c'est paradoxalement l'année qui a suivi la dissolution de juin 2024 qui a connu un début de redressement des comptes publics. Ce graphique montre bien que sans la dérive des années 2023 et 2024, nous serions sur la même pente que nos voisins européens, ce qui est loin d'être le cas...

(Diaporama 7)

En effet, l'écart avec la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 donne la mesure de ce qu'aurait permis une gestion plus rigoureuse des finances publiques.

(Diaporama 8)

Surtout, l'amélioration du solde public en 2025 n'a pas empêché, une fois de plus, l'augmentation du ratio de dette publique. Cela fait désormais trois ans que ce ratio augmente de trois points. Au total, **le poids de la dette dans la richesse nationale a augmenté 4 à 7 fois plus vite que nos partenaires européens depuis 2019**. Cela illustre le fait que la politique budgétaire d'une grande Nation comme la France, comme un paquebot, ne se redresse pas un jour ni même en une année.

(Diaporama 9)

En conséquence, la charge de la dette a encore franchi une nouvelle étape en 2025, atteignant 65 milliards d'euros, et les 100 milliards seront désormais sans nul doute dépassés en 2029. Au milieu des incertitudes sur la politique économique depuis la dissolution de 2024, ce graphique est peut-être le seul qui n'a pas varié d'un pouce – mais c'est une certitude dont on se passerait bien... Car, concrètement, ce sont autant de moyens publics qui ne sont pas employés aux grandes priorités de la Nation : défense, sécurité, climat, innovation et éducation.

(Diaporama 10)

J'en viens à présent aux comptes de l'État, dont l'approbation est, comme chaque année, l'objet principal du projet de loi que nous examinons.

(Diaporama 11)

Le solde budgétaire en 2025 a été déficitaire – pour la 52^{ème} année consécutive – avec un déficit de 124,2 milliards d'euros. Le fait le plus remarquable est qu'ils **s'améliore de 31,7 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2024**.

Mais c'est largement par l'augmentation des recettes que le déficit a été réduit en 2025, aussi bien grâce à la bonne tenue de l'impôt sur le revenu que par la création de nouvelles impositions, comme la « surtaxe » à l'impôt sur les sociétés. Enfin, la sortie du bouclier tarifaire a accru les recettes nettes d'accises sur les énergies.

(Diaporama 12)

Cette amélioration est remarquable, voire historique – la plus forte depuis 2011 – et elle nous permet de sortir enfin des profondeurs abyssales du déficit dans lesquelles la France était engloutie depuis la crise sanitaire de 2020. Toutefois, comme vous le voyez sur le graphique de gauche, je crains que 2026 ne constitue déjà un retour en arrière.

Depuis 2017 – c'est le graphique de droite – **les recettes de l'État ont progressé de 19,8 %, mais la dette, elle, a augmenté de 62,3 %**. Il aurait fallu, en 2017, 6,3 années de recettes pour rembourser la dette ; aujourd'hui, 8,6 années seraient nécessaires.

En outre, la comptabilité budgétaire n'est qu'un thermomètre imprécis de la santé de l'État. Sa situation patrimoniale continue à se dégrader, parce que l'État emprunte plus pour financer son fonctionnement que pour investir.

En outre, lorsque nous commençons l'examen du budget à l'automne, en réalité la gestion budgétaire est déjà soumise à de nombreuses contraintes. J'en prendrai ici deux.

Le premier est **le montant des restes à payer, qui a doublé depuis 2017** : avant de financer les nouvelles priorités, les prochains budgets devront d'abord financer les projets déjà lancés, pour un montant total égal à **la moitié des dépenses nettes annuelles**. C'est encore une fois une entrave massive à l'action publique.

Le second est la question – ou le problème – des dépenses fiscales. Non seulement elles représentent un quart des recettes fiscales nettes de l'État, mais le niveau qui est présenté au Parlement dans le projet de loi de finances initiale est toujours très sous-estimé, *comme le montre le graphique de droite*. En outre – et nous aurons l'occasion d'en reparler tout à l'heure sur l'imposition des hauts patrimoines – ces dépenses fiscales ne sont pas, ou très mal, évaluées.

Enfin, le processus de revues de dépenses, lui aussi, marque le pas : de moins en moins nombreuses, elles n'identifient que des économies d'un montant limité. Leurs conclusions ne sont d'ailleurs même pas mentionnées dans les exposés généraux des projets de loi de finances, qu'elles sont pourtant censées alimenter.

(Diaporama 14)

Le montant net des recettes du budget général est en 2025 de 318,7 milliards d'euros, soit une importante augmentation, de 29,2 milliards d'euros, due pour l'essentiel aux recettes fiscales.

(Diaporama 15)

La progression vient à titre principal, d'une part, de l'évolution spontanée et, d'autre part, des nouvelles recettes que j'ai déjà évoquées, en particulier la « surtaxe IS » qui a produit 7,5 milliards d'euros .

Sur le moyen terme, malgré le rebond des recettes en 2025, les recettes fiscales nettes restent légèrement inférieures à leur niveau de 2017, une fois corrigées de l'inflation, en raison des transferts successifs de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur des administrations de sécurité sociale, des collectivités territoriales et de l'audiovisuel public.

Or, la TVA a eu un produit inférieur de 3,3 milliards d'euros à son estimation initiale, pour la deuxième année consécutive. Une étude publiée par l'IGF en février 2026 confirme que, depuis 2023, les recettes de TVA sont moins dynamiques que la croissance du produit intérieur brut (PIB). Les modèles existants peinent à expliquer cette évolution, de plus en plus heurtée, et devront être améliorés car la TVA reste une ressource majeure. Je ne dis pas « *la première ressource de l'État* », car la LFI 2026 modifie la hiérarchie des ressources de l'État, en prévoyant que l'impôt sur le revenu net rapporterait désormais légèrement plus que la TVA nette.

En outre, les recettes sont diminuées des prélèvements sur recettes, marqués par des évolutions divergentes. Alors que **ceux à destination des collectivités territoriales se sont stabilisés en euros constants depuis 2018, la contribution à l'Union européenne poursuit**

sa progression tendancielle et devrait représenter 8 milliards d'euros de plus en 2027 qu'en 2025, sans compter les effets potentiellement importants du remboursement du plan de relance européen, qui débutera en 2028.

(Diaporama 16)

J'en viens pour finir aux dépenses de l'État, marquées par une certaine modération en 2025.

(Diaporama 17)

Sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE), qui correspond aux dépenses sur lesquelles l'État a le plus de capacité d'action, **les dépenses ont augmenté de 0,7 % en valeur c'est-à-dire diminué en volume de 0,3 %**. C'est à saluer.

Sur le périmètre du budget général que vous avez sur le graphique, les dépenses totales nettes de l'État se sont établies à un niveau de 441,2 milliards d'euros en 2025, contre 443,4 milliards d'euros en 2024. Cette diminution doit toutefois s'apprécier compte tenu de la disparition, en 2025, de l'ancien programme d'« amortissement » de la dette du Covid dont le Sénat avait dénoncé l'inutilité depuis sa création.

Les **dépenses de personnel** du budget général de l'État sont en hausse de + 3,4 milliards d'euros, mais cette hausse est **largement due à la revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2025**. **Hors cette revalorisation, l'année a été marquée par une stabilité en volume de la masse salariale, ce qui est unique au cours des dix dernières années.**

Les emplois, toutefois, ont augmenté de 3 029 équivalents temps plein, confirmant que le présent quinquennat n'atteindra pas l'objectif de stabilité des emplois de l'État qu'il s'était fixé.

(Diaporama 18)

S'agissant enfin de l'exécution budgétaire, la période de services votés a occasionné des difficultés de gestion en début d'année dans certains ministères qui, je le répète, **ne permettent pas d'envisager le recours à cette procédure d'exception pendant une période prolongée.** Elle n'a en rien diminué le niveau des dépenses sur l'année, contrairement aux mesures d'annulations et de gels.

Je mettrai l'accent, comme chaque année et, je l'espère, pour la dernière fois, sur le phénomène des **reports de crédits**. Après une utilisation immodérée de cette procédure entre 2020 et 2024, les reports de crédits de paiement ont retrouvé, en 2025 et surtout en 2026, un niveau plus proche du niveau frictionnel qui aurait toujours dû être le sien.

(Diaporama 19)

Enfin, l'examen de ce projet de loi est également l'occasion de porter une appréciation sur le dispositif budgétaire de suivi de la performance. Les dérives du dispositif de suivi que je pointe depuis plusieurs exercices demeurent.

D'une part, le nombre de sous-indicateur a encore augmenté cette année, atteignant un nouveau record de 1 978.

En outre, près de 30 % des indicateurs demeurent inexploitable, faute de cible quantitative ou de données relevées. Cette proportion est inacceptable et reflète un manque de sérieux regrettable dans le suivi de la performance de la dépense.

Un exemple emblématique de cette carence de fixation de cibles est visible pour la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », où l'on constate une absence systématique de prévision comme de cible pour les indicateurs liés au nombre de

retours à l'emploi. Il est anormal que certains indicateurs du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », pourtant doté de près de 6,6 milliards d'euros en crédits de paiement en 2025, ne fassent l'objet d'aucune prévision et d'aucun objectif ciblé.

Je constate néanmoins qu'un effort de réduction du nombre de sous-indicateurs inexploitable a été entrepris en 2025 : il y en a 51 de moins, soit une baisse de 8 %. De même, le nombre de sous-indicateurs exploitables est en croissance : il faut continuer dans cette voie.

Enfin, je reste préoccupé par **le niveau très faible d'atteinte des cibles, lorsque ces dernières sont fixées**. Ainsi, seul 43,2 % des sous-indicateurs dotés d'une cible l'atteignent en 2025, et seuls 30,4 % de l'ensemble des sous-indicateurs ont une cible atteinte. Cette proportion est en baisse importante par rapport aux dernières années, signe d'une dégradation nette de la performance de la dépense, et ce malgré les limites du dispositif.

Il en ressort qu'après vingt ans de mise en œuvre de la LOLF, la perte de sens du suivi de la performance de la dépense publique est visible.

Par conséquent, je pense qu'il convient de **rationaliser drastiquement le nombre d'indicateurs** et de ne conserver que ceux qui sont véritablement pertinents pour évaluer l'efficacité de la dépense de l'État. La direction du budget, dans ses réponses à mon questionnaire, a indiqué qu'une telle démarche a été initiée : je la soutiens. J'espère ainsi que **chaque rapporteur spécial, dès le PLF 2027, pourra constater un effort de rationalisation des indicateurs de suivi de la performance**.

(Diaporama 20)

En conclusion, et parce que l'année 2025 marque une **véritable amélioration des comptes publics et en particulier de ceux de l'État**, à mon sens très liée au volontarisme des gouvernements de l'époque, je vous proposerai d'adopter le **projet de loi relatif aux résultats**

de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, tel que modifié par quelques amendements technique que je vous présenterai. Cette approbation doit toutefois être comprise comme l'expression d'une exigence envers les Gouvernements actuel et futurs : celle de poursuivre et d'amplifier le rétablissement des comptes publics.

Je vous remercie.

Seul le prononcé fait foi