

N° 78
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2025

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant au **renforcement du contrôle budgétaire** par le **Parlement** et le **Haut Conseil des finances publiques**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Grégory BLANC et Bernard JOMIER,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Nos parlements modernes sont consubstantiellement liés au contrôle budgétaire : de l'Antiquité à la fondation des États-généraux en France sous l'Ancien Régime, en passant par la *Magna Carta* de 1215 en Angleterre, le Peuple, via ses représentants, s'est imposé progressivement pour contrôler l'action des pouvoirs exécutifs. En France, au fil de la V^e République, le Parlement s'est néanmoins retrouvé progressivement dessaisi jusqu'à se voir dans l'incapacité d'intervenir pour corriger les dérives financières excessives, notamment en cas de refus d'ouverture d'un projet de loi de finances rectificative (PLFR) par le Gouvernement. Les exercices 2023 et 2024, marqués par une succession d'irresponsabilités, en ont constitué le point d'orgue.

Avec une loi de finances en 2024 prévoyant un déficit à hauteur de 4,4 % et alors qu'aucune crise majeure ne s'est produite en 2024, la France s'est retrouvée avec un écart de gestion supérieur à 1,4 point de PIB pour un atterrissage final à - 5,8 %. Sans déclenchement d'un PLFR sur la période, nous étions dans une situation d'insincérité budgétaire patente. Le processus législatif lui-même illustre cette défaillance de la séquence budgétaire : le projet de loi de finances initial pour 2024, arrêté le 29 décembre 2023, a vu sa trajectoire déjouée en quelques semaines, conduisant au gel de près de 10 milliards d'euros par le ministre de l'Économie et des Finances, et ce sans que le Parlement ne soit consulté sur le bien-fondé du montant ou l'équité des arbitrages. La récurrence de ces écarts sur les précédents exercices invalide la fiabilité des trajectoires pluriannuelles : la dissonance persistante entre le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), soumis à l'automne 2024, et la loi de programmation des finances publiques (LPFP), adoptée par le Parlement fin 2023, révèle en outre une faille majeure dans le cadre organique français. Il convient donc également d'engager une réhabilitation de la pluriannualité. Enfin, la temporalité actuelle des débats, la succession des phases législatives et la capacité d'intervention du Parlement apparaissent fragmentées et anachroniques par rapport aux dynamiques réelles de l'exécution budgétaire qui a cours toute l'année et qu'il convient de surveiller et de réviser en conséquence.

Le Haut conseil des finances publiques (HCFP), institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, s'inscrit au cœur du dispositif de

rationalisation de la décision budgétaire. Autorité indépendante placée auprès de la Cour des comptes, il est chargé d'apprécier la sincérité des prévisions macroéconomiques, la cohérence des trajectoires de finances publiques et la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale aux engagements européens de la France. Par ses avis publics, rendus en amont du débat parlementaire – soit insérés dans une temporalité fort resserrée – le Haut Conseil participe à la consolidation d'une culture de responsabilité budgétaire et à un retour en force de l'expertise dans le débat politique. Mais son insertion dans ce débat demeure inachevée, et l'autorité du cadre organique négligée. L'action du Haut Conseil reste restreinte par le manque de moyens dont il dispose et par le caractère purement consultatif de ses avis : ses alertes répétées – sur le caractère trop optimiste des exercices précédents, mais aussi une nouvelle fois sur les prévisions présentées dans le PLF 2026 – témoignent du peu de considérations accordées par l'exécutif à ses avis.

Ainsi, les améliorations dont cette proposition de loi se fait le relais relèvent essentiellement d'un changement de méthode d'ensemble, qui devra reposer sur un triptyque indissociable : la circulation transparente de l'information, l'attention obligatoire portée aux avis d'une expertise indépendante menée par un HCFP au mandat renforcé, et le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement. Le principe « appliquer ou expliquer » incarne cette méthode d'ensemble : en obligeant l'exécutif à soit se conformer aux alertes des contre-pouvoirs, soit à en justifier publiquement l'écart devant les représentants élus au Parlement, il instaure une pratique de dialogue renforcée et renouvelée – par une attention portée à la sincérité et à la technicité des échanges. Cette approche fait du Parlement un contre-pouvoir actif, capable d'orienter la politique nationale, de la prévision à l'exécution. Dans un moment où la régénération du parlementarisme est indispensable à la stabilité du pays, il convient de revenir aux principes fondamentaux de transparence, de rigueur et de dialogue institutionnel.

Cette proposition de loi organique, s'appuyant sur les travaux du Conseil d'État, du Conseil des prélèvements obligatoires, du Conseil d'analyse économique, de la Cour des comptes, de l'Institut des politiques publiques, du HCFP et des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, s'inscrit ainsi comme un instrument réaliste pour redonner à l'autorisation budgétaire toute sa portée.

Son **article 1^{er}** a pour objectif de renforcer la circulation de l'information et le HCFP en : dotant le HCFP de moyens humains et techniques supplémentaires pour lui permettre d'exercer une mission plus large d'analyse, d'expertise et de surveillance de la trajectoire budgétaire ; offrant au HCFP un accès élargi aux données de Bercy par la systématisation

de la transmission au HCFP des notes mensuelles et trimestrielles relatives aux recettes fiscales et aux prévisions macroéconomiques et de déficit public produites par les administrations du ministère en charge des finances ; systématisant la transmission au HCFP et aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat les projets de textes réglementaires permettant de mettre en œuvre de nouvelles mesures fiscales d'ajustement décidées par le gouvernement, ainsi qu'une évaluation de leurs conséquences sur leurs rendements.

L'**article 2** vise à avancer la date de transmission du projet de loi de finances (PLF) au Haut Conseil des finances publiques, avant la fin de la première semaine de septembre, afin d'améliorer la qualité de son analyse en lui accordant un délai plus large pour produire une évaluation technique complète. Ce décalage en amont renforcerait la crédibilité du processus d'expertise et permettrait au Haut Conseil de rendre son avis plus tôt dans le calendrier budgétaire. Il offrirait également aux parlementaires davantage de temps pour s'approprier le contenu du projet et préparer des amendements plus éclairés.

L'**article 3** confère au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) une capacité d'autosaisine, au-delà des seules saisines gouvernementales, souvent tardives et limitées au dépôt des textes budgétaires. Cette disposition lui permet de produire des avis sur l'état de la trajectoire des finances publiques de manière proactive. Parallèlement, le Parlement se voit doté d'une capacité de saisine du HCFP par les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat – sur demande d'au moins un tiers des membres desdites commissions – en cas de doute sur la sincérité ou sur l'exécution budgétaire. Les avis spontanés rendus par le HCFP seront adressés aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'**article 4** propose d'élargir le champ de compétences du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) afin de lui permettre d'approfondir son analyse des textes budgétaires. Il étend son mandat à l'évaluation des crédits alloués aux missions ministérielles et chapitres budgétaires, dans une approche par politique publique. À cette fin, le Haut Conseil pourrait solliciter des compléments d'information auprès des ministères et administrations, afin d'évaluer la cohérence entre les moyens budgétaires engagés et les besoins identifiés dans chaque champ ministériel. Cette évolution vise à renforcer la capacité du HCFP à formuler des avis étayés et opérationnels, en faisant de vrais outils d'expertise au service du travail parlementaire.

L'**article 5** améliore la lisibilité et la portée opérationnelle des avis du HCFP, en les agrémentant d'un marqueur indiquant le degré de réalisme des

prévisions et de l'exécution budgétaire globale. Ce dispositif, à triple niveau, s'applique différemment selon que l'on se trouve en phase de prévision, soit d'examen du projet de loi de finances (trajectoire sincère, déviante ou insincère), ou en phase de suivi, soit en cours d'exécution budgétaire (avis conforme sur l'exécution, réservé sur l'exécution ou non-conforme sur l'exécution) annuelle ou pluriannuelle. Ce système gradué permet de clarifier l'importance des écarts constatés par le HCFP et d'adapter mécaniquement la réponse institutionnelle.

Ces conclusions doivent également être formulées au regard de l'insertion du texte examiné dans le cadre des autres trajectoires pluriannuelles (nationales comme européennes) ; l'avis du HCFP doit donc indiquer clairement si le texte (dans sa phase de prévision comme d'exécution) s'inscrit dans le respect des autres trajectoires en vigueur ou tend à s'en écarter.

Afin d'assurer un contrôle continu de l'exécution budgétaire, l'article 3 impose également au Haut Conseil des finances publiques la production d'un avis circonstancié sur la cohérence de l'exécution avec les cibles fixées par le PLF de l'année, rendu public au plus tard le 15 mai ; les premières données et notes sur l'exécution remontant de Bercy à partir de la mi-avril, ce délai laisse deux à quatre semaines au HCFP pour produire ses avis. Ce dispositif place un point d'étape institutionnel essentiel, intervenant dans une séquence clef où la trajectoire réelle de l'année commence à se préciser – permettant ainsi une évaluation transparente et une réaction appropriée du Parlement et du Gouvernement.

L'article 5 appelle par ailleurs une réponse détaillée du Gouvernement devant les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat : celui-ci sera tenu de justifier de manière détaillée, technique et contre-chiffrée le maintien de toute disposition sur laquelle le HCFP aurait formulé des réserves dans le cadre de la publication d'un avis de degré deux ou trois ou statuant sur un écart trop important aux trajectoires pluriannuelles en vigueur.

Cette réforme vise à instaurer un contrôle parlementaire d'initiative propre, renforcé et éclairé. Si les explications fournies par le Gouvernement devant les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat paraissent insuffisantes ou irréalistes, il appartiendra aux parlementaires de déposer puis d'adopter une résolution exprimant leur avis quant au besoin d'examiner un projet de loi de finances rectificatif.

L'**article 6** introduit dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances une nouvelle catégorie de lois : les lois de finances

d'équilibre des comptes publics. Celles-ci seraient expressément mentionnées aux côtés des lois de finances initiales et rectificatives dans l'ensemble des dispositions pertinentes de la loi organique. Instrument dédié au rétablissement structurel des équilibres financiers, la loi de finances d'équilibre s'inscrit dans un cadre contraignant : elle est incompatible avec toute mesure susceptible de dégrader le solde budgétaire, tant en matière de recettes que de dépenses. Son contenu est strictement circonscrit aux mesures correctrices nécessaires à l'assainissement des finances publiques.

Proposition de loi organique visant au renforcement du contrôle budgétaire par le Parlement et le Haut Conseil des finances publiques

Article 1^{er}

- ① L'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :
- ② 1° Le IX est complété par un alinéa ainsi rédigé :

③ « Les administrations du ministère chargé des finances transmettent systématiquement au Haut Conseil des finances publiques les notes mensuelles et trimestrielles relatives aux recettes fiscales, ainsi que les prévisions macroéconomiques et de déficit public qu'elles produisent, aux fins de la circulation de l'information. » ;
- ④ 2° Le X est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « Le Haut Conseil des finances publiques et les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances reçoivent, de façon systématique, les projets de textes réglementaires comportant des mesures fiscales contribuant à l'ajustement du déficit public décidées par le Gouvernement, accompagnés d'une évaluation de leurs conséquences et de leur rendement. » ;
- ⑥ 3° Au début du XII, est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Le Haut Conseil des finances publiques dispose de moyens humains et techniques suffisants, mis à sa disposition par la Cour des comptes, afin de lui permettre d'exercer ses missions d'analyse, d'expertise et de surveillance de la trajectoire budgétaire. »

Article 2

À la seconde phrase du premier alinéa du IV de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les mots : « une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année » sont remplacés par les mots : « à la fin de la première semaine du mois de septembre ».

Article 3

- ① L'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :
- ② 1° Après le III, est inséré un III *bis* ainsi rédigé :
- ③ « III *bis*. – En cours d'exécution de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, le Haut Conseil des finances publiques peut être saisi par les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, sur demande d'au moins un tiers des membres desdites commissions, lorsque ceux-ci estiment qu'un doute sérieux existe sur la sincérité de l'exécution budgétaire. Pour l'application du présent III *bis* et du IV de l'article 61 *bis*, la sincérité de l'exécution budgétaire s'entend au sens de la capacité à respecter les cibles budgétaires fixées par la loi de programmation des finances publiques en vigueur.
- ④ « Le Haut Conseil des finances publiques rend un avis dans un délai de quatre semaines suivant sa saisine. Cet avis, qui porte sur le degré de réalisme de l'exécution budgétaire au regard des objectifs de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, est adressé aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et rendu public. » ;
- ⑤ 2° Après le IV, est inséré un IV *bis* ainsi rédigé :
- ⑥ « IV *bis*. – En cours d'exécution de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, le Haut Conseil des finances publiques peut être saisi par les Présidents des commission de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargées des finances, sur demande d'au moins un tiers des membres desdites commissions, lorsque ceux-ci estiment qu'un doute sérieux existe sur la sincérité de l'exécution budgétaire. Pour l'application du présent IV *bis* et des II , III et V de l'article 61 *bis*, la sincérité de l'exécution budgétaire s'entend au sens de la capacité à respecter les cibles budgétaires fixées par la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.
- ⑦ « Le Haut Conseil des finances publiques rend un avis dans un délai de quatre semaines suivant sa saisine. Cet avis, qui porte sur le degré de réalisme de l'exécution budgétaire au regard des objectifs de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, est adressé aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et rendu public. » ;
- ⑧ 3° À la fin du dernier alinéa du IX, les mots : « dans le cadre de la préparation de ses avis » sont supprimés.

Article 4

- ① L'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :
- ② 1° Le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lorsqu'il exprime un avis sur les crédits accordés aux missions ministérielles ou budgétaires précises, il le motive au regard des estimations et prévisions du Gouvernement et des administrations concernées. » ;
- ④ 2° Aux 1° et 2° du IV, après les mots : « finances publiques, », sont insérés les mots : « la cohérence entre les moyens budgétaires et les besoins identifiés dans chaque champ ministériel, » ;
- ⑤ 3° Le premier alinéa du IX est complété par les mots : « , ou à même de les renseigner sur la cohérence entre les moyens budgétaires et les besoins identifiés dans leur champ ministériel ».

Article 5

- ① Après l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un article 61 *bis* ainsi rédigé :
- ② « Art. 61 bis. – I. – Lorsque le Haut Conseil des finances publiques émet un avis sur les prévisions faites par le Gouvernement en application des II, III et IV et des V à VIII de l'article 61, celui-ci est assorti d'une qualification des prévisions, graduée selon la nomenclature suivante :
- ③ « – “Trajectoire sincère” si les prévisions sont jugées crédibles et proches des hypothèses économiques raisonnables ;
- ④ « – “Trajectoire vulnérable” si les prévisions du projet de loi de finances s'écartent sensiblement des recommandations ou des hypothèses du Haut Conseil des finances publiques ;
- ⑤ « – “Trajectoire insincère” si les prévisions sont considérées comme irréalistes, avec un écart significatif, soit supérieur à 1,5% par rapport à une trajectoire de référence.

- ⑥ « II. – Le Haut Conseil des finances publiques émet, de plein droit, un avis sur l'exécution budgétaire au plus tard le 15 mai de l'année en cours. Cet avis porte sur le degré de réalisme de l'exécution budgétaire au regard des cibles fixées par la loi de finances de l'année. Il est assorti d'une qualification de l'exécution budgétaire à date selon la nomenclature suivante :
- ⑦ « – “Avis conforme sur l'exécution” si l'exécution est conforme ou relativement conforme aux prévisions et les objectifs budgétaires en vigueur semblent réalisables ;
- ⑧ « – “Avis réservé sur l'exécution” si l'exécution s'écarte sensiblement des prévisions, rendant les cibles initiales difficiles à atteindre ;
- ⑨ « – “Avis non conforme sur l'exécution” si l'écart est tel que les objectifs de la loi de finances en cours ne sont plus atteignables et que la trajectoire réalisée est trop dégradée, soit de plus d'1,5% par rapport à la trajectoire de référence.
- ⑩ « III. – Le Haut Conseil des finances publiques émet, de plein droit, un avis sur l'exécution budgétaire au plus tard le 15 mai de l'année en cours. Cet avis porte sur le degré de réalisme de l'exécution budgétaire au regard des cibles fixées par la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Il est assorti d'une qualification de l'exécution budgétaire à date selon la nomenclature suivante :
- ⑪ « – “Avis conforme sur l'exécution” si l'exécution est conforme ou relativement conforme aux prévisions et les objectifs budgétaires en vigueur semblent réalisables ;
- ⑫ « – “Avis réservé sur l'exécution” si l'exécution s'écarte sensiblement des prévisions, rendant les cibles initiales difficiles à atteindre ;
- ⑬ « – “Avis non conforme sur l'exécution” si l'écart est tel que les objectifs de la loi de financement de la sécurité sociale en cours ne sont plus atteignables et que la trajectoire réalisée est trop dégradée, soit de plus d'1,5% par rapport à la trajectoire de référence.
- ⑭ « IV. – Lorsque le Haut Conseil des finances publiques émet un avis sur le degré de réalisme de l'exécution budgétaire au regard des cibles budgétaires fixées, tel que mentionné au III *bis* de l'article 61, celui-ci est assorti d'une qualification de l'exécution budgétaire à date selon la nomenclature suivante :
- ⑮ « – “Avis conforme sur l'exécution” si l'exécution est conforme ou relativement conforme aux prévisions et les objectifs budgétaires en vigueur semblent réalisables ;
- ⑯ « – “Avis réservé sur l'exécution” si l'exécution s'écarte sensiblement des prévisions, rendant les cibles initiales difficiles à atteindre ;

- ⑰ « – “Avis non conforme sur l’exécution” si l’écart est tel que les objectifs de la loi de finances en cours ne sont plus atteignables et que la trajectoire réalisée est trop dégradée, soit de plus d’1,5% par rapport à la trajectoire de référence.
- ⑱ « V. – Lorsque le Haut Conseil des finances publiques émet un avis sur le degré de réalisme de l’exécution budgétaire au regard des cibles budgétaires fixées, après saisine dans les conditions mentionnées au IV *bis* de l’article 61, celui-ci est assorti d’une qualification de l’exécution budgétaire à date selon la nomenclature détaillée au II et III.
- ⑲ « VI. – Les avis du Haut Conseil des finances publiques examinent la cohérence de la prévision ou de l’exécution avec les orientations pluriannuelles des finances publiques et les engagements européens de la France. Ils mentionnent expressément la conformité des trajectoires prévues ou de l’exécution à date avec ces cadres de référence et précisent le cas échéant les écarts constatés et les corrections, sous forme de provisions, à apporter pour tenir ces objectifs.
- ⑳ « VII. – Lorsque l’avis du Haut Conseil des finances publiques attribue aux prévisions ou à l’exécution budgétaire les mentions “Trajectoire déviante”, “Trajectoire insincère”, “Avis réservé sur l’exécution” ou “Avis non conforme sur l’exécution”, le Gouvernement est tenu, soit de modifier ses prévisions ou les mesures en cause pour les mettre en conformité avec les avis du Haut Conseil des finances publiques, soit de justifier leur maintien par une réponse détaillée et précise.
- ㉑ « Les commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sont informées sans délai des réserves émises par le Haut Conseil pour les finances publiques et reçoivent les explications transmises par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques. »

Article 6

- ① La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifiée :
- ② 1° L’article 1^{er} H est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa, après la première occurrence du mot : « rectificatives, », sont insérés les mots : « les lois de finances d’équilibre des comptes publics, » ;
- ④ b) Au dernier alinéa, après la première occurrence du mot : « rectificative », sont insérés les mots : « , du projet de loi de finances d’équilibre des comptes publics » ;

- ⑤ 2° Après le 2° de l'article 1^{er}, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑥ « 2° *bis* Les lois de finances d'équilibre des comptes publics ; »
- ⑦ 3° Au II de l'article 14, après le mot : « rectificative », sont insérés les mots : « , d'équilibre des comptes publics, » ;
- ⑧ 4° À la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 28, après le mot : « rectificative », sont insérés les mots : « , d'équilibre des comptes publics » ;
- ⑨ 5° L'article 35 est ainsi modifié :
- ⑩ a) Aux premier, deuxième, troisième et dernier alinéas, après le mot : « rectificatives », sont insérés les mots : « , les lois de finances d'équilibre des comptes publics » ;
- ⑪ b) Après le même troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
⑫ « Les lois de finances d'équilibre des comptes publics ne peuvent comporter aucune disposition tendant à diminuer une recette ou à augmenter les crédits d'une mission. » ;
- ⑬ 6° À l'article 42, après le mot : « rectificative », sont insérés les mots : « , d'équilibre des comptes publics » ;
- ⑭ 7° Au premier alinéa de l'article 53, après le mot : « rectificative », sont insérés les mots : « , d'équilibre des comptes publics » ;
- ⑮ 8° À la première phrase du premier alinéa et à la deuxième phrase du second alinéa du V de l'article 61, après la première occurrence du mot : « rectificative, », sont insérés les mots : « un projet de loi de finances d'équilibre des comptes publics, ».