

N° 543
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 avril 2026

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à **renforcer la sincérité et la transparence des comptes publics**
et à **améliorer l'information du Parlement**,*

PRÉSENTÉE

Par M. Vincent DELAHAYE, Mme Nathalie GOULET, MM. Olivier HENNO, Michel LAUGIER, Guislain CAMBIER, Mme Marie-Lise HOUSSEAU, M. Jean-Marie MIZZON, Mmes Annick BILLON, Sylvie VERMEILLET, Anne-Sophie ROMAGNY, MM. Michel CANÉVET, Daniel FARGEOT, Franck MENONVILLE, Mme Jocelyne ANTOINE, M. Bernard PILLEFER, Mme Nadia SOLLOGOUB, M. Franck DHERSIN, Mmes Jocelyne GUIDEZ, Lana TETUANUI, Brigitte DEVÉSA, MM. François BONNEAU et Alain DUFFOURG,

Sénateurs et Sénatrices

*(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,

Chaque année, les prévisions de croissance sur lesquelles reposent les lois de finances sont fixées par le Gouvernement de manière discrétionnaire. Certes, celui-ci s'inspire des travaux de différents instituts et organismes, mais un biais optimiste quasi systématique est observé, alimentant de longs débats qui pourraient être évités. De même, lorsque des écarts substantiels apparaissent en cours d'année par rapport aux prévisions initiales, le Gouvernement, suivant une logique d'opportunité politique exclusive, dispose de la faculté de revenir devant la représentation nationale pour ajuster le budget – sans donc y être contraint d'aucune façon. Cette souplesse excessive nuit à la sincérité des comptes publics et à la qualité du débat démocratique.

La présentation des comptes publics – et tout particulièrement ceux de la Sécurité sociale – manque plus fondamentalement de clarté. Les prévisions et résultats des différents sous-secteurs sont affichés après transferts entre catégories d'administrations publiques, ce qui fausse l'imputation et la perception réelles des équilibres ou déséquilibres de chacune d'entre elles. Présenter les comptes publics avant et après transferts constituerait une amélioration formelle bienvenue allant dans le sens d'une plus grande transparence.

Les comptes publics demeurent, pour le citoyen comme pour le parlementaire, d'un accès trop souvent difficile. Lorsqu'il s'agit de rechercher une information précise ou d'établir une comparaison pertinente, l'exercice relève encore trop fréquemment d'un véritable parcours du combattant, ce qui nuit là encore à la qualité du travail parlementaire.

Enfin, les commissions des finances des deux chambres du Parlement procèdent régulièrement à des auditions, à commencer par celles du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics. Les personnes auditionnées préparent généralement un discours détaillé, mais aucun document synthétique n'est remis en amont à l'ensemble des membres desdites commissions. Une note résumant les principaux éléments et chiffres exposés permettrait d'enrichir utilement l'information

de tous les membres de ces deux commissions, renforçant du même coup l'utilité et la portée de ces auditions.

L'objet de la présente proposition de loi organique (PPLO) est précisément de remédier à ces insuffisances, et par voie de conséquence de renforcer la sincérité et la transparence des comptes publics tout en améliorant concrètement l'information du Parlement. Fidèle à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui, depuis son adoption, porte l'ambition d'une meilleure performance de la gestion publique et d'un contrôle parlementaire renforcé, ce texte vise à ancrer dans le droit positif des mécanismes plus robustes et plus objectifs.

L'article 1^{er} vise à instaurer un principe de prudence budgétaire applicable au budget de l'État.

Ce nouveau principe de prudence budgétaire impliquerait que la prévision de croissance retenue par le ministre chargé des finances dans la préparation du projet de loi de finances de l'année soit inférieure d'au moins 0,20 point de pourcentage à la prévision de croissance moyenne du consensus des économistes calculée par le Haut Conseil des finances publiques au mois de juillet de l'année précédente. Ce seuil vise à ancrer les hypothèses budgétaires du Gouvernement dans une posture prudente et objective, en s'appuyant sur une source externe et pluraliste largement reconnue (regroupant les prévisions des meilleurs instituts nationaux et internationaux). Il réduirait ainsi le biais optimiste systématique identifié par la littérature économique.

Dans une note d'étude publiée en septembre 2024 et intitulée « *Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation* », Éric Dubois et Guillaume Gilquin (secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques) notent que : « *Les prévisions de croissance du Gouvernement sont en moyenne un peu optimistes par rapport à celles du consensus des économistes et encore davantage par rapport à leur réalisation. Sur vingt ans, hors exercices 2009, 2020 et 2021 marqués par les crises financière et sanitaire, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et du consensus des économistes s'établit à 0,20 point. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'élève lui à 0,40 point sur la période (prévision de 1,75 % en moyenne contre une réalisation à 1,35 %). En incluant les trois années de crise 2009, 2020 et 2021, cet écart atteint 1,05 point (prévision de 2,0 % en moyenne contre une réalisation de 0,95 %). Dans les deux cas, l'écart positif entre les prévisions du Gouvernement et leur réalisation est statistiquement significatif, ce qui désigne un biais optimiste.* » (p. 1-2).

L'application d'un principe de prudence budgétaire permettrait de corriger ce biais optimiste, ce qui renforcerait par voie de conséquence la sincérité des lois de finances initiales.

L'**article 2** vise, en cas de dégradation importante au cours du premier semestre de la prévision de croissance sous-tendant la loi de finances initiale, à contraindre le Gouvernement à présenter un projet de loi de finances rectificative (PLFR).

En cas d'écart négatif significatif entre la prévision de croissance sous-tendant la loi de finances de l'année et la prévision de croissance révisée en cours d'année, le Gouvernement serait tenu de déposer un PLFR dans un délai maximal de trente jours. L'écart est qualifié de « significatif » dès lors qu'il atteint au moins 20 % par rapport à la prévision de croissance moyenne reflétant le consensus des économistes calculée par le Haut Conseil des finances publiques au cours des six premiers mois de l'année considérée. Cette procédure exceptionnelle ne peut s'appliquer plus d'une fois par exercice budgétaire.

En l'état du droit positif, le dépôt d'un PLFR relève de la seule appréciation du Gouvernement, parfois au détriment du respect des principes budgétaires et de l'information du Parlement, et plus généralement de la bonne exécution des politiques publiques. Une telle mesure, indépendamment du respect du principe de prudence budgétaire proposé à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi organique, aurait par exemple permis d'endiguer la dérive des finances publiques, laquelle s'est accélérée en 2024 parce que le Gouvernement n'a pas jugé opportun, par peur d'en payer le prix dans les urnes au moment des élections européennes qui se profilaient alors, de rectifier la loi de finances initiale en dépit d'une prévision de croissance abaissée de 0,4 point (1,0 % au lieu de 1,4 %) dès le mois de février.

Cette mesure renforcerait utilement la juridicité du principe de sincérité budgétaire, aujourd'hui inopérant eu égard à la définition purement subjective et à forte coloration morale qu'en donne le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence, à travers la recherche d'une « *intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire* ». Dans ses décisions relatives aux lois de finances initiales, le juge constitutionnel a déjà eu l'occasion de rappeler que « *si, au cours de l'exercice [de l'année], les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un PLFR* » (CC, n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, cons. 7), de même que « *[s]il apparaissait en cours d'année que l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes*

lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un PLFR » (CC, n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023, Loi de finances pour 2024, cons. 20). Mais une fois la loi de finances initiale déclarée conforme à la Constitution (et en l'occurrence au principe de sincérité budgétaire), le Conseil constitutionnel n'a plus à en connaître, de sorte que le dépôt d'un PLFR en temps utile ne peut être juridiquement imposé au Gouvernement, ce qui est préjudiciable tout à la fois au respect du Parlement et à la bonne gestion des finances publiques.

Cet article vise donc à y remédier et, en encadrant les marges d'appréciation du Gouvernement, à garantir une réactivité accrue face aux dégradations conjoncturelles et à préserver la crédibilité des objectifs budgétaires. Le recours au consensus des économistes comme référence externe et objective permet de se prémunir contre les controverses liées à l'appréciation nécessairement subjective de l'écart si celle-ci était confiée au Gouvernement ou au Parlement.

L'article 3 vise à améliorer la présentation des comptes des administrations publiques dans le sens d'une plus grande transparence.

Les textes financiers donnent aujourd'hui une vision erronée de la décomposition des déficits publics sectoriels entre les trois catégories ou « sous-secteurs » des administrations publiques : les administrations publiques centrales (APUC) ; les administrations publiques locales (APUL) ; les administrations de sécurité sociale (ASSO). La présentation actuelle est trompeuse : alors qu'elles représentent environ le tiers des dépenses publiques totales finales (hors transferts entre catégories d'administrations), les dépenses des APUC sont présentées comme étant à l'origine de la quasi-totalité des déficits publics. Réciproquement, alors qu'elles représentent environ la moitié des dépenses publiques totales, les dépenses des ASSO sont présentées comme excédentaires (sauf pendant les deux années 2020 et 2021 de pandémie). Cette répartition des déficits est contraire au bon sens. La transparence du débat démocratique et la qualité du pilotage de nos finances publiques s'en trouvent subséquemment compromises.

Afin de remédier à cette illusion comptable, il est proposé de corriger la présentation des comptes publics sur trois points. Tout d'abord, les dépenses et recettes finales de chaque sous-secteur seraient présentées avant et après transferts entre catégories d'administrations, afin d'éviter que ces transferts ne masquent la réalité des (dés)équilibres sectoriels et la contribution effective de chaque sous-secteur au solde public consolidé. Ensuite, le régime de sécurité sociale des pensions des fonctionnaires civils et militaires (CAS « Pensions ») serait reclassé des APUC vers les ASSO, ce qui serait conforme aux caractéristiques de ce régime de sécurité sociale

voté en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et ne serait pas contraire aux obligations internationales de la France aux termes du règlement de comptabilité nationale SEC 2010 (règlement UE n° 549/2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne), afin de refléter la réalité des déséquilibres du système des retraites et à un moindre degré d'autres branches de la sécurité sociale – sans donc surestimer artificiellement les dépenses des APUC au détriment de celles des ASSO. Enfin, il serait procédé au reclassement du CAS « Pensions » sur la base d'une cotisation employeur calculée par référence au taux du régime général et en mettant en évidence la subvention d'équilibre résiduelle. Cette mesure corrige la pratique comptable actuelle, qui impute au budget général une contribution employeur apparente très élevée, mélangeant cotisations proprement dites et subvention d'équilibre, alors qu'il serait possible et souhaitable de distinguer ces deux parties.

Cette présentation comptable renouvelée permettrait un débat parlementaire éclairé quant à l'origine des déséquilibres financiers, préalable indispensable au redressement de nos finances publiques.

L'**article 4** prévoit de modifier l'article 51 de la LOLF afin d'enrichir l'information budgétaire, en prévoyant une vision triennale « rétroactive » des crédits inscrits dans les projets annuels de performance figurant dans les « bleus » budgétaires par mission.

La réforme de la LOLF du 28 décembre 2021 a opportunément prévu que le montant des crédits de chaque programme soit désormais développé « *pour l'année en cours, l'année considérée et, à titre prévisionnel, les deux années suivantes* ». Cette vision triennale « prospective » pourrait, par symétrie et afin de permettre aux parlementaires de mieux appréhender le chaînage des finances publiques, sans avoir à consulter les annexes des projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes des années précédentes, être complétée d'une vision triennale « rétroactive ».

Dans cette perspective, il est proposé d'élargir le périmètre des projets annuels de performance joints au projet de loi de finances, afin d'y inclure pour chaque mission le montant des crédits de chaque programme des deux années précédentes. Cette mesure est de nature à renforcer le contrôle de la performance et de l'efficacité des politiques publiques sur une période pluriannuelle plus longue et plus cohérente, facilitant l'identification des dérives ou des améliorations.

Enfin, l'**article 5** complète l'article 57 de la LOLF, dont le quatrième alinéa prévoit que les commissions des finances des deux assemblées peuvent, dans le cadre de leur mission de contrôle et d'évaluation des questions relatives aux finances publiques, recevoir en audition toute personne dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général.

Afin de garantir une meilleure préparation et une meilleure qualité des débats en commission, afin également de garantir une égalité d'information entre tous les membres de la commission, tout en veillant à ne pas alourdir excessivement la charge des personnes auditionnées, il est proposé qu'un document de synthèse retraçant l'essentiel des éléments afférents à l'objet de l'audition soit remis, par les personnes auditionnées et au plus tard la veille de l'audition, à l'ensemble des membres de la commission chargée des finances de l'assemblée concernée.

La présente proposition de loi organique s'inscrit pleinement dans la logique d'amélioration des performances de la gestion publique et de renforcement du contrôle parlementaire portée par la LOLF depuis son adoption. Améliorant tout à la fois la lisibilité et la transparence de nos finances publiques, elle contribuerait à restaurer la confiance des Français dans la gestion des deniers publics.

Proposition de loi organique visant à renforcer la sincérité et la transparence des comptes publics et à améliorer l'information du Parlement

Article 1^{er}

- ① Après le premier alinéa de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La prévision de croissance sur la base de laquelle est établi le projet de loi de finances de l'année est inférieure d'au moins 0,2 point de pourcentage à la prévision de croissance moyenne reflétant le consensus des économistes calculée par le Haut Conseil des finances publiques au mois de juillet précédant l'année considérée. »

Article 2

- ① Après l'article 42 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un article 42-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. 42-1. – I. – En cas d'écart négatif significatif entre la prévision de croissance sous-tendant la loi de finances de l'année et la prévision de croissance révisée en cours d'année, un projet de loi de finances rectificative est déposé.
- ③ « Un écart est considéré comme significatif s'il est égal ou supérieur à 20 % par rapport à la prévision de croissance moyenne reflétant le consensus des économistes calculée par le Haut Conseil des finances publiques au cours des six premiers mois de l'année considérée.
- ④ « Le dépôt du projet de loi de finances rectificative intervient au plus tard dans un délai de trente jours à compter de la constatation par le Haut Conseil des finances publiques de l'écart négatif significatif.
- ⑤ « II. – Le I ne s'applique qu'une seule fois au cours d'un même exercice. »

Article 3

- ① La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifiée :
- ② 1° Le quatrième alinéa de l'article 1^{er} A est complété par les mots : « , avant et après transferts entre sous-secteurs » ;

- ③ 2° Au 1° de l'article 1^{er} B, après le mot : « publique, », sont insérés les mots : « avant et après transferts entre sous-secteurs, » ;
- ④ 3° L'article 1^{er} E est ainsi modifié :
- ⑤ a) Au 3°, après le mot : « sous-secteurs, », sont insérés les mots : « avant et après transferts entre eux, » ;
- ⑥ b) Au 11°, après le mot : « publiques », sont insérés les mots : « , avant et après transferts entre eux, » ;
- ⑦ 4° L'article 1^{er} H est ainsi modifié :
- ⑧ a) Le 1° est complété par les mots : « , avant et après transferts entre sous-secteurs » ;
- ⑨ b) Au 2°, après le mot : « publique, », sont insérés les mots : « avant et après transferts entre ces sous-secteurs, » ;
- ⑩ c) Le cinquième alinéa est complété par les mots : « , avant et après transferts entre sous-secteurs des administrations publiques » ;
- ⑪ 5° À l'article 1^{er} J, après la seconde occurrence du mot : « publiques, », sont insérés les mots : « avant et après transferts entre sous-secteurs, » ;
- ⑫ 6° Le dernier alinéa du I de l'article 21 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces versements sont comptabilisés au sein du sous-secteur des administrations de sécurité sociale, en distinguant une cotisation employeur de l'État calculée par référence au taux du régime général de sécurité sociale et une subvention d'équilibre. » ;
- ⑬ 7° À la première phrase du I de l'article 48, après le mot : « publique, », sont insérés les mots : « avant et après transferts entre sous-secteurs, » ;
- ⑭ 8° À la quatrième phrase du premier alinéa de l'article 50, après le mot : « sous-secteurs », sont insérés les mots : « , avant et après transferts entre eux, ».

Article 4

À la première phrase du premier alinéa du 5° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, après le mot : « pour », sont insérés les mots : « les deux années précédentes, ».

Article 5

L'avant-dernier alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par une phrase ainsi rédigée : « Un document de synthèse retraçant l'essentiel des éléments afférents à l'objet de l'audition est remis par les personnes auditionnées, au plus tard la veille de l'audition, à l'ensemble des membres de la commission chargée des finances concernée. »