



HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Point de vue

Procédure budgétaire : tout doit changer !

Par **Clément Beaune**, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan
et **Benjamin Morel**, constitutionnaliste

Janvier 2026

Plus que toute autre année, compte tenu de la nécessité (salutaire !) de rechercher un compromis, cet automne budgétaire fut celui de la grande confusion. En écoutant la télé ou la radio chaque matin, les Français qui s'intéressaient encore à la discussion parlementaire entendaient un résumé incompréhensible, de taxes en amendements qui volent... sans même savoir s'ils iraient au bout du débat. Incertitude pour les entreprises, défiance pour les citoyens.

On a souvent entendu : « C'est nouveau en France, mais c'est la norme en Europe ! » Or ce n'est ni nouveau ni banal. Ce qui n'est pas nouveau, c'est que notre pays a l'une des procédures budgétaires les plus longues d'Europe, avec pourtant un Parlement aux pouvoirs budgétaires parmi les plus faibles de l'Union européenne. Ce qui n'est pas banal, c'est le compromis bâti au jour le jour au sein du Parlement. Certes, les autres pays européens ont l'habitude des coalitions : précisément parce qu'ils ont ce savoir-faire, les partis des coalitions allemandes, néerlandaises ou italiennes s'entendent en amont sur les grands axes et les mesures phares du budget, ensuite adopté sans surprise et sans délai au Parlement. Ce compromis *ex ante* donne au budget la lisibilité et la prévisibilité dont nous manquons ici.

Les faiblesses visibles depuis 2024, en l'absence de majorité parlementaire, révèlent en réalité des difficultés structurelles, que le fait majoritaire traditionnel avait en partie masquées, mais qui ne disparaîtront pas.

Il faut donc tout repenser. Loin d'être un sujet technique, le budget est la clé de voûte de l'action de l'État et de la confiance des citoyens. **Nous évoquons ici une série de changements qui, mis bout à bout, donneraient au pays un budget plus clair, plus rigoureux et plus stable.** Certaines de ces réformes sont de nature constitutionnelle, et seront ainsi un débat de fond pour 2027.

Pour redonner sa force à la loi de finances, nous devons d'abord en faire le socle de la maîtrise des finances publiques. En évitant la frénésie des mesures fiscales ; en retrouvant une vision pluriannuelle indispensable au redressement des comptes. **C'est exactement le sens de la révision constitutionnelle engagée en 2011, qui pourrait être reprise en tous points** : ce projet crée une nouvelle catégorie de lois, « les lois-cadres d'équilibre des finances publiques », d'une durée d'au moins trois ans, fixant une trajectoire de retour à l'équilibre. Point clé, les budgets annuels de l'État et de la Sécurité sociale seraient strictement soumis à ces lois-cadres : finis les coups de yo-yo budgétaires et fiscaux chaque automne ! Et pour faciliter la maîtrise des finances et éviter le recours tous azimuts à l'impôt, les lois de finances auraient le **monopole de la fiscalité**, alors que n'importe quelle loi peut aujourd'hui créer des taxes – et ne s'en prive pas !

À cette occasion, il nous semblerait pertinent de réfléchir à deux autres changements constitutionnels. D'abord, **fusionner les textes financiers**, budget de l'État et de la Sécurité sociale : cela apporterait clarté, gain de temps et meilleur pilotage des comptes publics ; lors du projet de révision de 2011, la fusion des parties « recettes » des PLF et PLFSS avait ainsi été sérieusement envisagée. Ensuite, **supprimer l'article 40 de la Constitution** : en empêchant les députés et sénateurs de créer des dépenses nouvelles, celui-ci reporte leur volonté d'action (et d'amendements) sur de multiples dispositifs fiscaux. Avec ces nouvelles lois-cadres plus contraignantes, redonnons en même temps plus de liberté et de responsabilité aux assemblées.

Un autre impératif, impliquant cette fois de retoucher le fonctionnement interne des assemblées, **serait de mieux et systématiquement évaluer** : comment peut-on voter une mesure fiscale à plusieurs milliards d'euros sans connaître sa portée ou son impact ? On pourrait imaginer qu'une « **task force** » soit à la disposition de l'Assemblée et du Sénat pendant tout le débat budgétaire, associant leurs services – nécessairement renforcés – et le Haut Conseil des finances publiques, pour chiffrer en détail les amendements fiscaux notamment ; ainsi, un délai minimal de trois jours devrait être prévu entre le dépôt de tout amendement et sa discussion, afin d'assurer ce chiffrage robuste. L'existence d'une fiche d'impact sur chacun de ses amendements pourrait être une condition de recevabilité. Cela éclairerait les débats des élus et renforcerait la confiance des électeurs.

Sur ces bases, **le débat budgétaire global pourrait être plus court** : l'Allemagne ou le Royaume-Uni ne sont pas moins démocratiques parce que leur procédure budgétaire annuelle dure moins longtemps ! Là aussi, on pourrait modifier nos règles, par exemple en empêchant l'examen en séance de tout amendement non examiné en commission et, surtout, en **réduisant les délais** assignés à la discussion des budgets de l'État et de la Sécurité sociale, par exemple à cinquante jours en cas de fusion, en contrepartie d'une information plus détaillée des commissions des Finances sur un « pré-projet » de budget dès la fin du printemps. Cela est cohérent avec les réformes proposées : la priorité sera la vision et donc la loi financière pluriannuelle ; plus de

temps pourra être laissé à l'évaluation des amendements à fort impact, dans une discussion d'ensemble resserrée, conduisant ainsi à prioriser les mesures essentielles.

Pierre Mendès France rappelait qu'on ne doit « jamais sacrifier l'avenir au présent ». L'avenir, c'est l'investissement. Si l'on veut garantir le redressement des finances publiques sans sacrifier l'investissement, ce qui est toujours le choix le plus facile, il faut repenser la construction et le vote du budget, en changeant la loi organique relative aux lois de finances. **Le budget de l'État, comme pour une collectivité locale, devrait distinguer le fonctionnement et l'investissement** ; en son sein, un budget d'investissement global devrait être voté, et **ne pas pouvoir être réduit en cours d'année au profit des autres dépenses**. Priorité à l'investissement, focalisation sur les économies de fonctionnement !

Actualité oblige, évoquons ces procédures enfouies dans notre Constitution et qui ont émergé avec la fragmentation politique issue de la dissolution. Pour plus de lisibilité et de stabilité, la **loi spéciale**, utilisée pour la seconde fois d'affilée, pourrait être remplacée ou précisée par une reconduction à l'identique du budget de l'année précédente, avec des mécanismes d'ajustement automatiques comme dans la Constitution espagnole. Pour les **ordonnances budgétaires**, encore jamais utilisées, il serait utile de clarifier quel texte est appliqué et quel juge est compétent pour en connaître, à travers une loi organique. Une telle loi pourrait aussi préciser les procédures d'urgence permettant de modifier les lois-cadres pluriannuelles et les budgets qui en découlent en cas de **circonstances exceptionnelles**.

Plus de maîtrise, plus de temps long, plus d'évaluation et plus de transparence : ces réformes dessinent un budget de confiance, permettant une vision d'avenir. Fort heureusement, elles ne préjugent ni des choix politiques ni des efforts choisis ou refusés que porte, démocratiquement, tout budget.

Toutes ces propositions pourront contribuer au débat qui s'ouvre, y compris à l'Assemblée nationale, sur la réforme de la procédure budgétaire, face à l'évidence d'un dispositif devenu inadapté. Elles devront être approfondies. D'autres questions pourront être abordées dans ce cadre, comme celles des **prévisions** associées au budget. Depuis 2012, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au budget préparé par le Gouvernement et, depuis la loi organique de 2021, sur le réalisme de ses prévisions de recettes et de dépenses. Dans le prolongement de ces avancées, pour accentuer transparence et confiance, les pouvoirs et les moyens du Haut Conseil pourraient être renforcés, et celui-ci pourrait valider voire fixer les grandes hypothèses macroéconomiques, notamment la prévision de croissance qui sous-tend le budget. Un débat salubre est ouvert !