

...LE PROJET DE LOI SPÉCIALE POUR 2026

La commission des finances examine le **rapport de Jean-François HUSSON, rapporteur général**, sur le projet de loi spéciale pour 2026 prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale ce 23 décembre 2025.

Pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement présente un **projet de loi spéciale** permettant d'autoriser la **perception des impôts** et le **recours à l'emprunt** dans l'attente de l'adoption de la loi de finances de l'année.

Le projet de loi spéciale comprend trois articles

L'**article premier** autorise la perception des impôts existants.

L'**article 2** évalue le montant des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales. Il a été modifié par un amendement rédactionnel adopté par l'Assemblée nationale.

L'**article 3** autorise l'État à recourir à l'emprunt.

Ces trois articles s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2026.

1. UN TEXTE SIMILAIRE À L'AN PASSÉ, DANS UN CONTEXTE DIFFÉRENT ET AVEC UN CALENDRIER BEAUCOUP PLUS CONTRAINT

Si le présent projet de loi spéciale est **très proche** de celui présenté l'an passé, il est présenté dans des **circonstances très différentes**.

En 2024, le dépôt d'un projet de loi spéciale a résulté de l'**adoption par l'Assemblée nationale**, le 4 décembre 2024, d'une **motion de censure** à l'encontre du Gouvernement, qui avait engagé sa responsabilité, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur les conclusions de la commission mixte paritaire relative au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

La démission du Gouvernement qui en a résulté a suspendu les travaux relatifs au projet de loi de finances, comme à ceux relatifs au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En conséquence, le Gouvernement démissionnaire a présenté, le **11 décembre 2024**, un **projet de loi spéciale** qui prévoyait non seulement la perception des impôts et le recours à l'emprunt pour l'État, mais également le recours à l'emprunt pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et d'autres administrations de sécurité sociale.

Le présent projet de loi spéciale présente donc deux différences majeures avec celui de l'année dernière :

- d'une part, **il ne comporte pas d'autorisation d'emprunt pour les organismes de sécurité sociale**. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale a cette année achevé son parcours parlementaire avec une adoption définitive le 15 décembre 2025. Il devrait être promulgué avant la fin de l'année, sous réserve de sa validation par le Conseil constitutionnel, saisi le 18 décembre en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;
- d'autre part, **les délais d'examen du présent projet de loi par le Parlement sont exceptionnellement contraints**.

En effet, alors que le projet de loi spéciale pour 2025 a été déposé le 11 décembre 2024, examiné en séance publique par l'Assemblée nationale le 16 décembre et par le Sénat le 18 décembre, soit une durée totale d'examen parlementaire d'une semaine, cette année **le projet de loi spéciale n'a été présenté par le Gouvernement que le 22 décembre au soir et doit être examiné par les deux assemblées**, aussi bien en commission qu'en séance plénière, **au cours de la journée du 23 décembre**, soit en 24 heures.

Le Gouvernement avait pourtant été informé dès le vendredi 19 décembre au matin que la commission mixte paritaire n'était pas parvenue à l'adoption d'un texte commun. Dès ce moment, la nécessité de présenter une loi spéciale ne faisait aucun doute et sa rédaction ne présentait aucune difficulté, puisqu'elle reprend celle de la loi spéciale pour 2025.

Les conditions d'examen imposées au Parlement pour un texte nécessaire à la continuité de la vie nationale résultent d'un incompréhensible retard imputable à une défaillance de pilotage du Gouvernement.

2. LE DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI SPÉCIALE EST LIMITÉ À DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES ET, COMME L'AN DERNIER, N'EST PAS EXPLICITEMENT PRÉVU PAR LA CONSTITUTION ET LA LOI ORGANIQUE

La situation actuelle n'est pas directement prévue par les textes constitutionnel et organique.

L'article 47 de la Constitution prévoit **deux procédures dérogatoires** d'adoption du projet de loi de finances.

1° Le troisième alinéa de l'article 47 prévoit que les dispositions du projet de loi peuvent être **mises en vigueur par ordonnance** dans le cas où le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours. Ce délai expire le mardi 23 décembre, mais la promulgation par ordonnance est une simple faculté laissée au Gouvernement, et non une obligation.

2° Aux termes du quatrième alinéa du même article, le Gouvernement **demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés** si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice.

L'application de la seconde hypothèse est précisée par l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹. En particulier, avant le 19 décembre, ou quelle que soit la date en cas de censure de la loi de finances par le Conseil constitutionnel², le Gouvernement peut déposer un projet de loi de finances spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année.

Dans les deux cas, s'agissant des dépenses, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls **services votés**, comme il l'a fait fin 1979³ et fin 2024⁴.

La loi de finances n'a pas pu être promulguée avant le 31 décembre de l'année précédente à trois reprises au cours de la Cinquième République :

- **en 1962**, à la suite de l'adoption d'une motion de censure et de l'organisation de nouvelles élections législatives, un texte limité à la première partie de la loi de finances a été soumis le 11 décembre au Parlement⁵, adopté par les deux assemblées et promulgué le 22 décembre 1962, autorisant notamment la perception des recettes. Un autre texte comprenant la seconde partie a été examiné au début de 1963 et promulgué le 23 février ;

- **en 1979**, la loi de finances pour 1980 a été censurée intégralement par le Conseil constitutionnel le 24 décembre 1979. Un projet de loi spéciale contenant un seul article autorisant la perception des recettes a été déposé en urgence et promulgué le 30 décembre. La loi de finances de l'année, pour sa part, a été redéposée en termes presque identiques et promulguée dès le 18 janvier 1980 ;

- **en 2024**, comme indiqué précédemment, une motion de censure a été adoptée à une date trop tardive pour que les travaux relatifs à la loi de finances puissent être achevés avant la fin de l'année.

Aucun de ces précédents ne correspond exactement à la situation actuelle. Toutefois, il apparaît que **l'adoption du projet de loi de finances pour 2026 avant la fin de l'année selon la procédure normale apparaît impossible**.

En conséquence, **la mise en œuvre d'une loi de finances spéciale**, dans un certain silence de la Constitution et de la loi organique, **paraît justifiée par la nécessité de la continuité de la vie nationale**.

Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi sur la loi spéciale pour 2025 et ne s'est donc pas prononcé sur son contenu. Toutefois, il avait admis la nécessité de la loi spéciale de fin 1979 en indiquant qu'en « *l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre* ».

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Le cas de la censure du texte, non prévu explicitement par la Constitution, a été inclus en 2001 dans la LOLF.

³ Décrets n° 79-1166 à 79-1200 du 30 décembre 1979 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances pour 1980, publiés au Journal officiel du 31 décembre 1979.

⁴ Décret n° 2024-1253 du 30 décembre 2024 portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025.

⁵ Cette procédure a été inscrite dans la LOLF (deuxième alinéa de l'article 45).

financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale »¹. Tel semble être, une fois de plus, le cas aujourd’hui.

3. LE CHAMP TRÈS LIMITÉ DU PROJET DE LOI DE FINANCES SPÉCIALE

Une loi spéciale a le caractère de **loi de finances**, en application du 5° de l’article 1^{er} de la LOLF.

Son domaine n'est toutefois pas défini avec la même précision que celui des autres catégories de lois de finances. La seule indication donnée par le quatrième alinéa de l’article 47 de la Constitution est que cette loi contient l’autorisation de percevoir les impôts, ce que l’article 45 de la LOLF précise en indiquant que **le projet de loi spéciale autorise le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts « existants », et ce « jusqu’au vote de la loi de finances de l’année ».** Par ailleurs, l’article 45 de la LOLF limite le projet de loi spéciale aux dispositions relatives aux recettes, les mesures relevant des dépenses devant être prises par décret par le Gouvernement.

La loi spéciale est prise pour assurer la continuité de la vie nationale, ce qui justifie d’y inscrire, outre l’autorisation de percevoir les impôts, l’autorisation du recours à l’emprunt pour l’État ou, l’an passé, pour les administrations de sécurité sociale. **Il convient toutefois d’en limiter strictement le domaine, étant donné son caractère extrêmement dérogatoire, dont les conditions de son adoption cette année encore attestent.**

En particulier, conformément à un avis rendu par le Conseil d’État en 2024 sur le projet de loi spéciale², **l’indexation sur l’inflation du barème de l’impôt ne saurait être réalisée par une loi spéciale.** Cette mesure, qui n'est pas prise chaque année, n'est pas nécessaire à la continuité de la vie nationale ; elle était d'ailleurs absente du projet de loi de finances pour 2026 dans sa version initiale.

Les **crédits d’impôts** arrivant à échéance à la fin de l’année avaient donné lieu à un communiqué publié le 31 décembre 2024 par Gouvernement, indiquant les dépenses fiscales dont la prorogation était prévue. Cette communication visait à en permettre par la suite la validation rétroactive dans la future loi de finances. Une procédure similaire est envisageable cette année et ces dispositions n'ont pas leur place dans la loi spéciale.

4. L’OUVERTURE DE CRÉDITS SERA LIMITÉE AUX « SERVICES VOTÉS » ET L’ADOPTION RAPIDE D’UNE LOI DE FINANCES INITIALE EST INDISPENSABLE

Après le vote d'une loi de finances spéciale à la fin de 2025, le Gouvernement devra ouvrir par décrets les crédits se rapportant aux « services votés », conformément au 4^e alinéa de l’article 47 de la Constitution.

L’article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) précise cette notion : « *Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l’article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l’exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l’année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l’année.* »

¹ Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, « Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants ».

² Avis relatif à l’interprétation de l’article 45 de la LOLF, pris pour l’application du quatrième alinéa de l’article 47 de la Constitution, Conseil d’État (section des finances), lundi 9 décembre 2024.

A. LE MONTANT DES SERVICES VOTÉS A ÉTÉ, L'AN PASSÉ, LIMITÉ STRICTEMENT AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2024

La notion de services votés a été reprise de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances¹, laquelle distinguait, dans la procédure ordinaire, la fixation par la loi de finances du montant global des crédits applicables aux **services votés** et des dépenses applicables aux **autorisations nouvelles** par titre et par ministère.

Dans la mesure où la notion de services votés n'a pas eu à s'appliquer entre l'entrée en vigueur de la LOLF et l'année 2024, le Secrétariat général du Gouvernement a constaté dans une note datée d'août 2024 qu'« *il existe aujourd'hui une incertitude sur le périmètre des « crédits se rapportant aux services votés » pouvant être prévus par décret* »². Il citait une analyse selon laquelle l'expression « *dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* » signifie qu'il s'agit de « *maintenir, dans les limites de montant résultant de la dernière phrase de l'article 45, la continuité des services publics et de l'action publique telles qu'elles avaient été antérieurement « périmétrées » et approuvées par le Parlement, l'année précédente* ».

En pratique, le décret de services votés pris l'an passé a ouvert, pour chaque programme budgétaire, des crédits strictement égaux en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à l'euro près, à ceux ouverts par la loi de finances initiale pour 2024³.

Il convient donc de noter que les augmentations de crédits prévues par les lois de programmation sectorielles ne devraient pas être prises en compte parmi les services votés, car ces lois n'ont pas d'effet contraignant.

L'augmentation des crédits de 6,6 milliards d'euros prévue pour la mission « Défense » ne pourra pas être mise en œuvre dans le cadre de la loi spéciale et des services votés.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES VOTÉS A ÉTÉ TRÈS ENCADRÉE EN DÉBUT D'ANNÉE 2025 MAIS ELLE N'A TOUJOURS PAS FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION

Début 2025, le Gouvernement a mis en place des modalités particulières de gestion budgétaire⁴. 75 % des crédits ont été bloqués en début d'année, alors que la réserve de précaution n'est habituellement que de 3 à 5 %. Les décrets de virement et de transfert étaient impossibles. Les recrutements étaient limités au strict nécessaire et les créations nettes d'emploi étaient interdites.

Au total, la période d'application des services votés, entre le 1^{er} janvier et le 14 février 2025, a limité les marges de manœuvre de l'administration, qui a dû retarder le lancement de nouveaux projets, tout en garantissant la continuité des services publics.

¹ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui s'est inspirée du décret du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget.

² Secrétariat général du Gouvernement, Note relative au PLF et au PLFSS pour 2025, août 2024.

³ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. La seule exception concerne le programme « Cohésion » de la mission « Plan de relance », doté de 178,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024, non reconduit dans le projet de loi de finances pour 2025 et dont les crédits n'ont pas été repris par la loi spéciale.

⁴ Arrêté du 30 décembre 2024 relatif à la gestion budgétaire pendant la période de mise en œuvre de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ; circulaire du 30 décembre 2024 relative à la gestion budgétaire de l'État et des organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État.

Aucune évaluation précise n'a été conduite par le Gouvernement. Les ministres, interrogés à ce sujet devant la commission¹, n'ont pu apporter que des considérations très générales.

Les conséquences de la période de services votés sont réelles mais incertaines. Elles n'ont fait l'objet d'aucune évaluation précise par le Gouvernement en 2025.

Si le « coût » d'une loi spéciale ne peut pas réellement être précisé à ce stade, la situation actuelle diffère de celle de l'an passé sur un point important : **les services votés ne concernent pas la Sécurité sociale**, puisqu'une loi de financement de la sécurité sociale a été adoptée.

C. LES SERVICES VOTÉS NE SONT QU'UN DISPOSITIF DE COURT TERME DANS L'ATTENTE DU VOTE DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

Au total, la reconduction des crédits de « services votés » est conçue comme un **dispositif temporaire**, dans l'attente de l'adoption d'une loi de finances.

S'il devait se prolonger sur plusieurs mois, les difficultés deviendrait de plus en plus sérieuses, voire insurmontables au fur et à mesure de l'avancée de l'année. Il serait de plus en plus difficile de financer les aides publiques si les besoins dépassent ceux de l'année précédente, ou encore les rémunérations des agents de l'État en cas de glissement vieillesse-technicité (GVT) positif. Le financement de certains programmes dépend de reports de crédits qui ne pourront pas avoir lieu si la loi de finances n'est pas promulguée d'ici au 15 mars. Un retard encore plus important pourrait rendre difficile le versement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) aux collectivités territoriales.

Il demeure donc impératif de parvenir, le plus rapidement possible, à l'adoption d'une loi de finances pour 2026.



Jean-François HUSSON
Rapporteur général
Sénateur (Les Républicains)
de Meurthe-et-Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28

¹ [Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics](#), devant la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, 12 novembre 2025.