

Le 31 décembre 2025

UNE LOI SPECIALE APPLIQUEE DAVANTAGE COMME UN MOYEN DE PRESSION QUE POUR ASSURER LA CONTINUITE DE L'ETAT

Une nouvelle fois, la loi spéciale est appliquée en France. Une nouvelle fois l'exécutif s'en sert moins pour assurer la continuité de l'Etat que pour faire pression sur le Parlement afin qu'il adopte au plus vite une loi de finances.

Le terrain a été préparé par un travail sémantique : « *ce n'est pas un budget* » n'a cessé de répéter le Premier ministre. Faux, la loi spéciale appartient bien à la catégorie des lois de finances. Elle donne la possibilité de dupliquer temporairement en 2026 le budget adopté pour 2025. S'il n'a pas vocation à durer, ce budget de secours reste un budget.

Ce recours au régime des services votés sera seulement le second, après une première utilisation en 2025. Ni l'interprétation ni la pratique de ce budget de secours ne sont stabilisées. Il est donc tout à fait légitime de considérer la vision de l'exécutif sur les services votés, détaillée dans l'arrêté et les circulaires relatifs à la mise en œuvre de la loi spéciale, comme particulièrement restrictive. L'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'impose pourtant pas cette gestion austéritaire : « *les services votés, 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* ». Il n'est donc pas question dans la LOLF de limiter les dépenses, seulement de maintenir le niveau de satisfaction des besoins à celui de 2025. Tout est dans l'estimation du « *minimum* » ou de « *l'indispensable* » mais sur le principe ouvrir par exemple des crédits pour rémunérer les agents (voire recruter pour en remplacer), maintenir MaPrimeRenov', maintenir les missions des services civiques ou fournir en munitions nos armées est tout à fait possible dans la limite du volume des crédits votés en 2025.

L'interprétation du Gouvernement sur l'interdiction de reporter des crédits N-1 en l'absence de PLF est tout autant discutable.

L'article 15 de la LOLF prévoit en effet la possibilité de reporter des autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin d'une année N-1 en « *majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante* » du même programme, à l'exception des crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel. Ce même article prévoit que les crédits de paiement disponibles peuvent également être reportés, dans la limite de « *3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés* ». Si ce plafond de 3 % peut être majoré par la loi de finances, les crédits reportés ne peuvent toutefois pas excéder « *5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ».

Le législateur opère donc une distinction entre « *les crédits de l'année suivante* » (ou « *les crédits inscrits* ») et « *les crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ». En conséquence, si le législateur avait voulu conditionner le report de crédits à l'adoption d'une loi de finances, il aurait prévu la possibilité de reporter des crédits en « *majorant à due concurrence les crédits ouverts par la loi de finances de l'année* » ou limité les reports à « *3 % de l'ensemble des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ».

Par ailleurs, ce même article 15 prévoit une publication des arrêtés de report le 15 mars au plus tard. Cela ne signifie cependant pas que ces crédits non utilisés en 2025 seraient perdus en l'absence de budget et donc de publication de ces arrêtés avant la date du 15 mars : si le budget n'est pas voté d'ici là, le nouveau texte pourrait majorer les crédits prévus par le PLF pour 2026 présenté en octobre à hauteur des crédits qui peuvent être reportés.

Enfin, le Gouvernement argue de la loi spéciale pour ne pas indexer sur l'inflation le barème de l'impôt sur le revenu, ce qui devrait faire entrer dans l'impôt 200 000 contribuables. Je continue cependant à estimer qu'il aurait été tout à fait possible de le faire : l'objet de la loi spéciale est de permettre le maintien d'un cadre fiscal inchangé jusqu'à l'adoption d'un projet de loi de finances en 2026. Or, neutraliser l'inflation c'est bien maintenir le cadre fiscal inchangé.

A défaut, il serait tout à fait possible d'inclure cet ajustement du barème de l'impôt sur le revenu mais aussi la prolongation de dispositifs de crédits ou de réductions d'impôt finissant le 31 décembre dans un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique, financier et social. C'est ce que nous avons proposé à François Bayrou en 2025 avec le précédent rapporteur général, Charles de Courson.

Je rappelle que les arguments que le Premier ministre nous avait alors opposés, et qui sont également utilisés implicitement par le Gouvernement de M. Lecornu, pour ne pas y avoir recours étaient aisément contestables :

1) Le Gouvernement estimait que déposer un texte avec des mesures identiques à celles du PLF qui doit être examiné au même moment fait peser un risque sur la sincérité du débat parlementaire.

Si l'examen concomitant de textes qui prévoient des mesures identiques ou proches n'est pas idéal, il reste possible. Il y a d'ailleurs des exemples, notamment avant la réforme de la LOLF lorsque le PLFR de fin de gestion pouvait comporter des mesures fiscales : des dispositions étaient modifiées par la LFR puis par la LFI alors que ces textes étaient discutés, adoptés et rentraient en vigueur presque au même moment. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil constitutionnel autorise une dérogation à la règle de l'entonnoir : il est possible de proposer de créer une nouvelle disposition ou d'en modifier une qui aurait déjà été adoptée en termes conformes afin d'assurer une coordination avec un autre texte en cours d'examen ou qui a été promulgué après le début de l'examen du texte en discussion. Cette possibilité montre bien que des articles de lois peuvent être modifiés presque en même temps.

2) Le Gouvernement laissait entendre que, en l'absence de loi de finances, lorsque des mesures nouvelles modifient l'équilibre budgétaire, elles doivent être inscrites dans la loi de finances de l'année.

Cet argument conduit à considérer que les mesures fiscales sont un domaine exclusif des lois financières. Or, il s'agit bien d'un domaine partagé avec les lois ordinaires. Par ailleurs, le raisonnement sur l'obligation d'inscrire en loi de finances des mesures qui modifient l'équilibre budgétaire est bancal. Le Conseil constitutionnel dit seulement que lorsque des mesures modifient cet équilibre, un texte financier doit ensuite le prendre en compte. Il serait donc tout à fait possible d'adopter des mesures puis d'en tenir compte dans la loi de finances pour 2026.

Au lieu de cela, le Gouvernement promet l'indexation du barème de l'impôt et la rétroactivité sur certains crédits d'impôt dès que la LFI 2026 sera adoptée. Ce qui contribue à instrumentaliser ces mesures fiscales afin de presser l'adoption du budget avant la mise en sommeil électoral de l'Assemblée nationale au mois de mars.

Si ce délai est dépassé, on voit que loi spéciale ainsi appliquée aura un effet négatif sur la population. C'est le risque que préfère courir ce Gouvernement pour faire pression sur le Parlement afin qu'il adopte un budget, même mauvais, dans les deux mois. C'est là aussi un choix contestable.