

Budget 2026 : comment fonctionne la loi spéciale


Le texte que s'apprête à présenter Matignon doit permettre de percevoir les impôts existants et de reconduire les crédits précédemment votés. Pour le reste, le Conseil d'Etat fixe des règles strictes. Explications.



Sébastien Lecornu s'est résolu à ressortir des tiroirs la loi spéciale et annonce saisir le Conseil d'Etat à ce sujet. (Photo Jeanne Accorsini/SIPA)

Par **Charles Plantade**

Publié le 19 déc. 2025 à 16:34 | Mis à jour le 19 déc. 2025 à 16:50

 Votre abonnement vous permet d'accéder à cet article

Trouver une issue à l'impasse budgétaire. Le défi est de taille : en commission mixte paritaire, les deux Chambres ont convenu vendredi de leur désaccord sur le PLF en moins de temps qu'il n'a fallu pour écrire le communiqué. Alors pour sortir de l'ornière parlementaire, Sébastien Lecornu s'est résolu à ressortir des tiroirs **la loi spéciale** et annonce saisir le Conseil d'Etat à ce sujet. Une option initialement écartée par **Matignon**, au profit du vœu pieux d'un consensus budgétaire.

Permis par l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances, le joker de l'exécutif - dégainé l'année dernière par Emmanuel Macron après la chute de Michel Barnier - permet d'autoriser l'Etat à « continuer à percevoir les impôts existants » jusqu'au vote d'un PLF en bonne et due forme en début d'année. **La loi spéciale** promulguée, le gouvernement devra prendre des décrets ouvrant les crédits applicables aux « seuls services votés », c'est-à-dire le minimum de crédits que l'exécutif juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics, et ce dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.

Les contraintes du calendrier

Mais le calendrier pose problème. D'après les textes de loi, le gouvernement doit déposer son projet de loi spéciale devant l'Assemblée avant le 19 décembre, soit le jour même où l'exécutif s'est résolu à emprunter cette voie. D'où la saisie du Conseil d'Etat, pour obtenir son feu vert et outrepasser les contraintes calendaires.

LIRE AUSSI :

- **EDITO – Budget, Lecornu doit agir**
- **« On a déjà mis tout le sucré »... Après la Sécu, le gouvernement au défi de donner un budget à l'Etat**

Déjà mobilisée l'année dernière, la plus haute juridiction de l'Etat soutenait dans son avis qu'« il appartient, de toute évidence, au Parlement et au gouvernement [...] de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ». Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, l'exécutif pourrait donc faire fi de la date butoir du 19 décembre.

Recourir à l'emprunt

En revanche, impossible pour le gouvernement de faire bouger la fiscalité d'un iota dans ce texte. Le Conseil d'Etat considère que « les mesures nouvelles d'ordre fiscal, qui ne sauraient, en tout état de cause, être regardées comme des mesures nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, ne relèvent pas du domaine de la loi spéciale ». Seul un vote séparé sur la première partie du PLF, consacrée aux recettes de l'Etat, pourrait « aboutir à l'adoption de dispositions fiscales autres que l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants ».

Sébastien Lecornu 
@SebLecornu · [Suivre](#) 

Le Gouvernement prend acte de l'échec de la commission mixte paritaire dans laquelle siégeaient des députés et des sénateurs, sans le gouvernement.

Je remercie tous les parlementaires de tous les groupes qui ont travaillé et recherché, de bonne foi, un compromis raisonnable, [Voir plus](#)

 Dernière modification : 10:29 AM · 19 déc. 2025 

 1,3 k  Répondre  Copier le lien

[Lire 398 réponses](#)

L'année dernière, l'exécutif avait notamment dû enterrer sa volonté d'indexer sur l'inflation le barème de l'impôt sur le revenu. En revanche, le Conseil d'Etat avait fait preuve d'une certaine flexibilité et avait autorisé l'Etat à recourir à l'emprunt.

VIDEO - Le vote du budget, comment ça marche ?

« Dès lors que les emprunts représentent, à l'heure actuelle, une part significative du total des ressources annuelles de l'Etat, cette autorisation conditionne la possibilité même pour le gouvernement d'ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés », expliquait la juridiction suprême de l'ordre administratif. Il s'agissait de la seule option

pour « financer l'écart entre les dépenses se rapportant aux services votés et le produit des impôts existants » et pour « refinancer les emprunts venus à échéance ».

« **Service minimum** »

Pour le reste, une loi spéciale n'est de fait qu'une rustine temporaire. Elle « n'est pas un budget, c'est un service minimum qui ne peut pas durer sans conséquences lourdes sur la vie du pays et des Français », a reconnu récemment la ministre des Comptes publics, Amélie de Montchalin.

LIRE AUSSI :

- **CHRONIQUE - Loi de finances : l'exceptionnel deviendra-t-il habituel ?**
- **DECRYPTAGE - Impôts, retraites : un budget « martyr » face à l'épreuve du Parlement**

« La loi spéciale ne fait aucun choix, soulignait également ce vendredi **François Villeroy de Galhau**. Or, nous avons besoin par exemple de dépenser plus pour la défense. » De plus, « elle conduirait à un déficit nettement supérieur à ce qui est souhaitable parce qu'elle ne comporte pas de mesures d'économie », pointait du doigt le gouverneur de la Banque de France sur France Inter.

Selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), ce régime exceptionnel appliqué à l'ensemble de l'année 2026 ferait perdre 6,5 milliards d'euros de recettes à l'Etat. Les dépenses seraient réduites de trois milliards d'euros et le déficit public pourrait atteindre 5,5 % du PIB. Mais pour le gouvernement, l'objectif est de revenir rapidement à la charge en janvier pour faire adopter le projet de loi de finances 2026 par le Parlement.

ABONNEZ-VOUS À LA NEWSLETTER ACTU FRANCE

Faites chaque soir le point sur l'actualité économique et politique du jour et informez-vous grâce aux décryptages et analyses des spécialistes du service France des « Echos » > [S'inscrire](#)

Charles Plantade

THÉMATIQUES ASSOCIÉES

Finances Publiques

Sébastien Lecornu

Michel Barnier

Amélie de Montchalin