



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

(Procédure accélérée)

Assemblée nationale

Constitution du 4 octobre 1958

Dix-septième législature

Enregistré à la présidence
de l'Assemblée nationale
le 22 décembre 2025
N° 2269



Projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique
du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

renvoyé à la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

présenté au nom de Monsieur Sébastien LECORNU
Premier ministre

par

M. Roland LESCURE

Ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

et par

Mme. Amélie de MONTCHALIN

Ministre de l'action et des comptes publics

Sommaire

Exposé général des motifs	7
Recours à une loi spéciale jusqu'au vote de la loi de finances de l'année	8
Contenu de la loi spéciale	8
Articles du projet de loi avec exposé des motifs	11
ARTICLE 1 : Autorisation de percevoir les impôts existants	13
ARTICLE 2 : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	13
ARTICLE 3 : Autorisation de l'État à recourir à l'emprunt	15

Exposé général des motifs

Recours à une loi spéciale jusqu'au vote de la loi de finances de l'année

Le Gouvernement prend acte de l'échec de la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 19 décembre, et de l'impossibilité qui en résulte pour le Parlement d'adopter un budget avant le 1^{er} janvier 2026.

En conséquence, en vue d'assurer la continuité de la vie nationale, il revient au Gouvernement de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale et mettre en œuvre un décret pour services votés, comme cela a été effectué l'an dernier, dans l'attente du vote de la loi de finances pour 2026.

En effet, il se déduit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, *Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants*), qu'il appartient au Gouvernement de déposer un projet de loi spéciale lorsqu'il apparaît qu'une loi de finances ne pourra pas être promulguée avant le début du prochain exercice budgétaire.

Sur le fondement de ces dispositions et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement présente ainsi à la représentation nationale le présent projet de loi spéciale : il vise à assurer la continuité de la vie nationale et le fonctionnement régulier des services publics en 2026, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances pour 2026.

Il est précisé que, conformément aux dispositions constitutionnelles et organiques, en parallèle de ce projet de loi spéciale, le Gouvernement procédera par décret aux ouvertures de crédits se rapportant aux services votés : dans ce cadre, il est rappelé que seules pourront être engagées et exécutées les dépenses jugées indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. En toute hypothèse, les crédits mobilisés dans le cadre des services votés ne pourront excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année : le strict respect de ces dispositions est d'autant plus nécessaire que ce dispositif ne constitue qu'un cadre temporaire, d'attente de la promulgation de la loi de finances initiale pour 2026. Le Gouvernement veillera donc à ce que le déroulement de la gestion en début d'année 2026 ne préempte pas les votes à venir sur les autorisations de crédits et les emplois, ni au global, ni à la maille de chacune des politiques publiques, en considérant que le vote final conduira à une révision des plafonds qui pourra être tant à la hausse qu'à la baisse.

Contenu de la loi spéciale

Dans sa décision précitée de 1979, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi n° 79-1159 du 30 décembre 1979 autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, les impôts, produits et revenus existants affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir n'était pas contraire à la Constitution : « *considérant que, bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette loi, tout comme les lois prévues à l'article 44, 1^o et 2^o, de cette ordonnance, doit être considérée comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution ; qu'en effet, les dispositions qu'elle comporte sont de celles qui figurent normalement dans une loi de finances ; qu'ainsi, elle constitue un élément détaché, préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980* » (considérant 4).

Eu égard à ces éléments, le présent projet de loi spéciale contient **trois articles**, considérés nécessaires à la continuité de la vie nationale et au fonctionnement des services publics jusqu'à l'adoption de la loi de finances initiale pour 2026, ou les sécurisant.

L'article premier du projet de loi spéciale vise ainsi à **autoriser à percevoir les impôts existants**. Cette disposition est nécessaire pour garantir le financement de l'État et des autres personnes morales affectataires des impositions de toutes natures. L'autorisation est donnée pour 2026, pour une durée temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année ; elle emporte également la reconduction des **prélèvements sur les recettes mentionnées à l'article 6 de la LOLF**, dont le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE).

Le deuxième article vise à conforter la reconduction des **prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales**, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale pour 2026 : ces dispositions reproduisent celles 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, telle qu'amendée et enrichie au cours de l'examen parlementaire. Ainsi, cet article reconduit à l'identique, de façon temporaire, les évaluations des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales telles qu'elles figurent dans la loi de finances initiale pour 2025. De la même manière que pour les plafonds de crédits pour les missions du budget général, il doit être considéré que ces montants ne constituent ni une évaluation définitive pour 2026, ni des planchers, en particulier pour les prélèvements sur recettes dont le montant est fixé par la loi de finances : ils ont vocation à être ajustés, à la hausse comme à la baisse, dans le cadre de la suite de la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

Le troisième article du projet de loi spéciale vise à **autoriser, en 2026, les opérations d'emprunts, de gestion de la dette et de trésorerie de l'État**. En l'absence de telles dispositions, la sécurité des opérations de financement de l'État ne serait plus assurée à compter du 1^{er} janvier 2026, dans un contexte où le recours à des emprunts à long, moyen et court termes revêt aujourd'hui un caractère indispensable pour la continuité de la vie nationale.

En revanche, à la différence 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, le présent projet de loi spéciale ne prévoit pas d'autorisation d'emprunt d'organismes de sécurité sociale, compte tenu de l'adoption définitive de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 et de sa promulgation à venir.

Articles du projet de loi avec exposé des motifs

PROJET DE LOI

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et de la ministre de l'action et des comptes publics,

Vu l'article 39 de la Constitution,

DÉCRÈTE

Le présent projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et la ministre de l'action et des comptes publics, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait le 22 décembre 2025

Signé : Sébastien Lecornu

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'économie, des finances et de la
souveraineté industrielle, énergétique et numérique,*

Signé : Roland LESCURE

Par le Premier ministre :

La ministre de l'action et des comptes publics,

Signé : Amélie de MONTCHALIN

ARTICLE 1^{er}

Autorisation de percevoir les impôts existants

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2026, la perception des ressources de l'État et des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État est autorisée conformément aux lois et règlements.

Exposé des motifs

Cet article autorise la perception des impôts et produits existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année, conformément au troisième alinéa de l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). L'objectif de cet article est de permettre à l'État et aux autres personnes publiques de percevoir en 2026 les ressources nécessaires pour assurer la continuité de leurs missions, jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année.

ARTICLE 2

Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

① Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2026, les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales sont évalués à 45 231 897 951 €, qui et se répartissent comme suit :

②

(En euros)

Intitulé du prélèvement	Montant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	27 394 686 833
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	4 253 232
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	30 000 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	7 654 000 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	710 856 803
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	378 003 970
Dotation élu local	123 506 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse	42 946 742
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	431 738 376
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317 000
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186 000
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686 000
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les EPCI percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4 000 000
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	107 000 000
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (communes)	187 975 518
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (EPCI)	740 565 262
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (départements)	1 204 315 500
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (régions)	278 463 770
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	214 278 401
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	48 020 650
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane	27 000 000

Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	122 559 085
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française	90 552 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels	4 291 098 809
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des communes et EPCI contributeurs au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) subissant une perte de base de cotisation foncière des entreprises	3 000 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réforme 2023 de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les EPCI percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	33 366 000
Prélèvement sur les recettes de l'État en faveur des communes nouvelles	24 400 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation et du lissage des pertes exceptionnelles de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties	3 300 000
Prélèvement sur les recettes de l'État compensant les pertes de recettes résultant du recentrage de l'assiette de taxe d'habitation sur les résidences secondaires	85 000 000
Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	45 231 897 951

Exposé des motifs

Cet article reproduit les dispositions qui avaient été intégrées à 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, qui visaient à apporter une garantie supplémentaire à la reconduction des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale pour 2026.

A cette fin, et compte tenu du cadre juridique dans lequel le présent projet de loi spéciale est établi, cet article reconduit à l'identique les évaluations des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales telles qu'elles figurent dans la loi de finances initiale pour 2025.

Leur montant s'établit ainsi au total à 45 231 897 951 euros, dont 27 394 686 833 euros au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités territoriales.

ARTICLE 3**Autorisation de l'État à recourir à l'emprunt**

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2026, le ministre chargé des finances est autorisé à procéder, en 2026, à des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change, ainsi qu'à toute opération de gestion de la dette ou de la trésorerie de l'État.

Exposé des motifs

L'article autorise le ministre chargé des finances à procéder aux opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, ainsi qu'à la réalisation d'opérations d'échange de taux d'intérêt et sur instruments à terme, destinées à permettre la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coûts de matières premières.