

# ASSEMBLÉE NATIONALE

17<sup>e</sup> LÉGISLATURE

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Roland LESCURE, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, et de Mme Amélie de MONTCHALIN, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (n° 2269) (M. Philippe JUVIN, rapporteur général) ..... 2
- Présence en réunion..... 30

Lundi

22 décembre 2025

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 053

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de  
M. Éric Coquerel,  
Président**



*La commission entend M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, et Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (n° 2269) (M. Philippe Juvin, rapporteur général)*

**M. le président Éric Coquerel.** Nous recevons ce soir M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, et Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics, qui viennent nous présenter le projet de loi spéciale autorisant à continuer à percevoir les impôts conformément au 2° de l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Présenté en Conseil des ministres il y a quelques heures, ce projet devrait être inscrit à l'ordre du jour de la séance publique demain après-midi à 15 heures. L'expiration du délai de dépôt des amendements pour la séance publique est fixée à 13 heures demain. Elle est fixée à 8 h 30 demain matin pour l'examen en commission, ce qui nous permettra d'examiner le texte dès 9 h 30.

Même si l'intitulé du projet de loi ne comporte pas les mots « loi de finances », il s'agit bien d'une des catégories de lois de finances prévues par la LOLF.

Comme le relevait le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, un tel texte « *constitue un élément détaché, préalable et temporaire* » de la loi de finances pour l'année à suivre.

Il autorise le gouvernement, selon l'article 45 de la LOLF, « *à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année* » ainsi qu'à prendre des décrets ouvrant les crédits budgétaires nécessaires pour « *poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente* ».

La principale différence avec l'année dernière est que la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2026 a fait l'objet d'une adoption définitive. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un article relatif au plafond d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

**M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.** Le moment est important. S'il suit un processus inédit, il en ouvre un qui ne l'est pas, puisque le cas s'est déjà présenté l'année dernière – mais il reste essentiel.

Le 14 octobre dernier – il semble que c'était il y a une éternité ; c'était il y a à peine plus de deux mois – nous vous présentions un projet de loi de finances (PLF) et un projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) que nous venions d'examiner en Conseil des ministres.

Depuis, la méthode inédite annoncée par le Premier ministre a permis au débat sur le PLFSS pour 2026 d'avoir lieu et d'aboutir au vote du texte et à son adoption par les deux chambres. Cette réussite crée un précédent, elle démontre que nous sommes capables de faire converger nos positions. Je suis convaincu qu'elle trace une voie pour les futurs débats

budgétaires. En revanche, les discussions à l'Assemblée nationale n'ont pas permis d'aller au bout de l'examen du projet de loi de finances pour 2026. L'Assemblée n'a pas pu examiner la partie dépenses, ni définir le budget qu'elle souhaitait – elle a plutôt défini le budget qu'elle ne souhaitait pas, puisque vous avez rejeté, presque à l'unanimité, la première partie du PLF.

L'échec de la commission mixte paritaire (CMP) vendredi dernier s'explique sans doute par des divergences politiques, mais elle est aussi, peut-être surtout, la conséquence de ce travail inachevé. Nous apprenons en marchant ; notre culture politique évolue. Prenons ces quelques semaines supplémentaires pour réussir, à l'exemple de nombreuses autres démocraties, à trouver un compromis budgétaire.

Mais attention : je vois poindre ici ou là une certaine accoutumance à la loi spéciale. Dire que le monde va s'écrouler à cause d'une loi spéciale serait évidemment mentir. Mais dire que nous pouvons nous en contenter plus de quelques jours ou de quelques semaines serait un déni de réalité. Elle nous offre simplement le temps nécessaire pour aller au bout de l'examen du PLF. C'est la roue de secours qui nous permet de faire les quelques kilomètres qui nous séparent de l'arrivée.

Dans notre situation, du fait des délais et de l'échec de la CMP, le projet de loi spéciale est un passage obligé. Avec seize pages et trois articles, il ne constitue évidemment pas un projet de budget à proprement parler. Il a seulement trois objectifs : continuer à lever l'impôt, garantir les ressources nécessaires au bon fonctionnement des collectivités locales et permettre à l'État de continuer à émettre de la dette afin d'assurer la continuité des services publics et de son action.

Voter la loi spéciale n'équivaut pas à reconduire le budget de l'année dernière. Ce texte, avec les décrets de services votés, revient à ouvrir le minimum de crédits que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics, dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement. La loi spéciale ne peut pas modifier les barèmes d'impôts ou prolonger des dispositifs fiscaux. Le Conseil d'État a été très clair sur ce point dans son avis rendu l'année dernière sur le projet de loi spéciale, et l'a rappelé dans son avis sur le présent texte. Elle ne permet pas non plus d'engager des investissements supplémentaires, que ce soit dans l'informatique quantique, dans le soutien au secteur aéronautique ou dans le secteur automobile. Le ministre de la ville et du logement l'a dit, le guichet MaPrimeRénov' ne pourra pas rouvrir tant que la loi spéciale s'appliquera. Les investissements des armées, que vous avez votés à une très large majorité la semaine dernière, seront suspendus. Prolonger la garantie de l'État à l'Agence française de développement, à la Nouvelle-Calédonie, à l'Unedic ou encore instaurer la garantie « émeutes » sera impossible. Il est donc primordial de poursuivre le travail et de le faire déboucher très rapidement, dès le mois de janvier, sur un budget susceptible d'être voté.

Avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui a été adopté et le projet de loi de finances tel qu'il a été voté par le Sénat, le déficit public atteindrait 5,3 % du PIB. C'est évidemment inacceptable. Nous devons converger vers un déficit de 5 % maximum. Il en va de notre crédibilité vis-à-vis de nos investisseurs, de nos partenaires européens et de nos concitoyens.

Comme l'année dernière donc, la loi spéciale ne peut être qu'une solution provisoire. C'est un texte de jonction, un pansement. Son maintien au-delà de janvier risquerait de fragiliser gravement l'économie française. En effet, cela ferait naître des incertitudes – pour

les finances publiques et le niveau de déficit, bien sûr, mais aussi pour les chefs d'entreprise, qui souhaitent finaliser leurs projets d'investissements, ainsi que pour nos concitoyens, qui ont besoin de connaître les dispositions qui les concernent. La croissance ne serait pas épargnée, même si jusqu'à présent elle a été au rendez-vous – en 2025, elle sera sans doute supérieure aux prévisions que nous vous avons présentées il y a quelques mois, et 2026 est bien engagée.

Pour toutes ces raisons, je vous engage à finaliser rapidement nos travaux. Nous les reprendrons là où ils se sont arrêtés afin de converger en janvier vers un budget qui puisse être adopté. Nous devons poursuivre nos efforts pour maintenir le déficit sous les 5 % de façon à rester sur la trajectoire qui nous mène en dessous de 3 % en 2029 et ainsi stabiliser la dette publique – il sera temps. Mesdames et messieurs les députés, cet objectif est ambitieux mais je suis convaincu qu'il est atteignable. Il est de notre devoir de l'atteindre.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics.** La commission mixte paritaire de vendredi dernier n'est effectivement pas parvenue à converger sur un budget. Le gouvernement en prend acte et, en conséquence, prend ses responsabilités.

Monsieur le rapporteur général, vous avez indiqué ce matin que vous étiez pourtant près d'un compromis. Conformément à la Constitution, nous présentons un projet de loi spéciale afin de nous donner les quelques jours nécessaires pour doter la France d'un budget, puisque c'est pour elle une nécessité vitale.

Une loi spéciale n'est pas un budget. C'est un non-choix politique, ce que notre pays ne peut se permettre. Il s'agit d'un service minimum pensé pour le cas d'un processus budgétaire à l'arrêt ; il ne répond ni aux urgences ni aux exigences des Français. Quand les transports publics sont en grève, on passe en service minimum, mais on peut douter que cela satisfasse les usagers. Il en va de même ici : personne ne veut d'une France au ralenti, impuissante dans la sphère nationale comme dans la compétition internationale. Quand l'intérêt général est en jeu, nous ne pouvons faire ni la grève, ni la trêve du compromis.

Je le dis sans emphase, le service minimum fait courir des risques maximaux. Monsieur le président, vous nous avez demandé par voie de presse d'arrêter de « dramatiser la loi spéciale ». Il n'est aucunement question de dramatiser. Il s'agit de vous présenter très simplement et de manière transparente les risques que nous encourons, car nous avons déjà l'expérience du début de 2025 : ne pas pouvoir répondre aux urgences des Français, ne pas pouvoir investir, et laisser le pays immobile alors que tout autour de nous va très vite.

Un service minimum n'a de sens que si l'on en organise la fin. Il serait indigne d'un grand pays comme la France de laisser s'installer le provisoire. D'ailleurs, un provisoire qui dure, c'est l'image de la politique qui hérisse le plus nos compatriotes.

Le projet de loi spéciale ne contient que trois articles. Le premier autorise à prélever les impôts existants ; le deuxième à reconduire les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, selon les conditions prévues par la loi de finances pour 2025 ; le troisième rend possibles les opérations d'emprunt ainsi que les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. En résumé, nous assurons le service minimum et le service de la dette. Le décret qui ouvrira les crédits de services votés complétera ce dispositif.

Quelles sont les conséquences concrètes pour les Français ? D’abord, il n’y aura plus d’investissements nouveaux. Les armées ne pourront plus passer de commandes, seulement payer les engagements passés.

Ensuite, les dépenses discrétionnaires seront suspendues, autrement dit celles qui ne sont pas encadrées ni par une loi ni par un règlement. Il s’agit souvent des sommes que l’État et ses opérateurs versent après l’instruction d’un dossier, sans obligation réglementaire. Par exemple, une disposition réglementaire oblige l’État à verser une aide aux PME de moins de 250 salariés qui embauchent un apprenti ; en revanche, rien ne le contraint à octroyer une prime à une famille qui rénove son logement, donc MaPrimeRénov’ sera suspendue. Il n’y aura donc plus d’engagements de dotations d’investissement pour les collectivités ; plus de nouveaux appels à projet de France 2030 ; plus de versements aux associations, à l’exception des dotations pour charges de service public ; plus de fonds d’urgence de soutien aux viticulteurs.

Le recrutement public sera également affecté. Ceux qui veulent réduire les effectifs pourraient y voir une bonne nouvelle mais en pratique, cela interrompt les rééquilibrages au profit des politiques publiques prioritaires. L’intérêt en termes de ressources humaines est nul ; l’intérêt pour l’efficacité des politiques publiques est nul ; l’intérêt pour les finances publiques est nul. Par exemple, la réforme de la formation des enseignants est suspendue jusqu’à l’adoption d’un budget, avec des conséquences directes sur les concours de recrutement du printemps. Nous ne pourrions pas non plus lancer de nouvelle vague de recrutement de surveillants pénitentiaires alors qu’ils sont nécessaires pour faire fonctionner les prisons qui ouvriront dans l’année et que la surpopulation carcérale est un problème majeur.

Enfin, en matière fiscale, les règles de 2025 continueront à s’appliquer. Le barème de l’impôt sur le revenu n’est pas indexé. Pour les ménages, en l’absence d’une loi de finances pour 2026 prévoyant une telle indexation, cela entraînera une hausse mécanique de l’impôt dû et 200 000 foyers supplémentaires deviendront imposables ; beaucoup d’entre vous ne le souhaitent pas, les votes au cours de la première lecture l’ont montré. Certaines mesures de rendement ne pourront être appliquées, ce qui pèsera sur les recettes de l’État. La réforme de l’abattement de 10 % pour les retraités dépendait d’une adoption de la loi de finances en 2025, car c’est sur la base des revenus de 2025 que devaient être perçues les recettes en 2026 : quelle qu’en soit la forme, cette réforme ne pourra pas être appliquée aux revenus de 2025. Enfin, certaines dispositions essentielles pour soutenir notre activité ne pourront être mises en œuvre dans l’immédiat, en particulier le statut du bailleur privé, qui a pourtant fait l’objet d’un travail transparent.

J’entends parfois que, avec la loi spéciale ou les services votés, nous ferions mécaniquement des économies. Nous l’avons vu en 2025, l’absence de réforme structurelle des textes qui nous obligent à verser des aides ou opérer des transferts entraîne des dépenses supérieures à ces économies. L’impact sur les recettes de l’État est par ailleurs négatif. Ainsi, les impôts dits temporaires ne s’appliquent pas tant qu’il n’y a pas de projet de loi de finances. Pour le dire plus simplement, il est illusoire d’espérer maîtriser les finances publiques par l’inaction. La seule manière de réduire durablement le déficit, c’est d’avoir un budget, avec des objectifs clairs et assumés. Ainsi, en février, Éric Lombard et moi vous avons présenté l’objectif de ramener le déficit à 5,4 % du PIB en 2025 : il sera tenu.

Évidemment, nous saurons répondre aux urgences absolues, comme ce fut le cas l’an dernier pour Mayotte. Cependant l’urgence absolue ne peut devenir la norme de gestion d’un pays. Un budget qui permettrait seulement de gérer les urgences vitales, est-ce ce que les

Français nous demandent ? Je ne le crois pas. Plusieurs jours ou plusieurs semaines, c'est déjà trop long.

Nous allons donc répondre à toutes vos questions en n'actant, comme je pense que c'est aussi votre désir, ni la grève ni la trêve du compromis. La trêve de Noël ne peut être celle de la responsabilité : chaque jour de 2026 avec la loi spéciale sera un jour de trop. Un chemin de compromis a été trouvé pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale comme pour le projet de loi de finances de fin de gestion. Je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas possible pour le projet de loi de finances.

Nous avons l'ardente obligation de donner à la France un budget. Vous trouverez tout le gouvernement à votre disposition pour y parvenir, en particulier dans les prochains jours. Par responsabilité, par sérieux budgétaire et par respect pour les Français, nous n'avons qu'un seul objectif : doter notre pays d'un cadre budgétaire à même de donner à l'année 2026 une autre saveur que celle du service minimum.

**M. le président Éric Coquerel.** Mme Amélie de Montchalin, vous dites que la loi spéciale ne doit pas devenir la norme, mais elle n'est qu'un effet. Ce qui ne doit pas devenir la norme, c'est la cause, à savoir un gouvernement minoritaire qui essaie d'imposer des politiques minoritaires. La loi spéciale découle de cette situation anormale dans une démocratie.

Je l'ai souvent dit, votre ton comme le fond de votre discours laissent penser que votre façon de voir la réalité est d'évidence la seule possible. Il n'en est rien. Pour ma part, je considère que la loi spéciale est bien un budget, de secours certes, mais un budget. Ce que vous appelez le service minimum, c'est vous qui l'avez défini, de manière très subjective, comme l'an dernier, de telle sorte que vous puissiez nous presser d'accepter le plus vite possible n'importe quel budget, qui vaudra forcément mieux que cette situation.

Monsieur Lescure, une roue de secours, si elle est bien gonflée, permet de rouler à une vitesse normale. Déjà au début de 2025, vous aviez poursuivi la stratégie du gouvernement Barnier pour éviter à tout prix une nouvelle censure et aviez dramatisé les conséquences d'une absence de budget.

Vous aviez par exemple invoqué le coût de la censure, qui se serait élevé à 12 milliards d'euros, montant qui n'a jamais été prouvé. La première moitié de cette somme correspondait à des mesures d'économies proposées par Michel Barnier et heureusement non appliquées, comme la sous-indexation des retraites – pour 3,6 milliards d'euros – et l'augmentation du nombre de jours de carence pour les fonctionnaires. Vous évoquiez également une impossibilité à encaisser des recettes nouvelles, mais la loi de finances pour 2025 a montré la fausseté de l'argument : de nouvelles impositions ont pu être créées après le 1<sup>er</sup> janvier, et le mécanisme d'acompte a permis de déjouer le principe de non-rétroactivité. Par ailleurs, il est possible d'augmenter les recettes sans loi de finances : une loi ordinaire suffit.

La seconde moitié des 12 milliards d'euros trouvait sa justification dans la perte de croissance – 0,2 point de PIB – liée à la chute de M. Barnier. Or cette baisse s'expliquait surtout par l'environnement international et par les mauvais résultats de la politique économique des gouvernements précédents, qui ont peu stimulé l'activité. L'Insee a d'ailleurs conclu le

17 décembre qu'une loi spéciale « *aurait peu d'impact* » sur la conjoncture économique à court terme.

On voit donc bien que ce montant est loin de s'expliquer par la seule loi spéciale de 2025. À combien estimez-vous le prétendu coût de celle pour 2026 ? S'il résulte de l'absence d'économies, je le juge souhaitable. Une loi spéciale est plus favorable aux ministères et aux collectivités locales. Elle aurait également été plus favorable à la sécurité sociale que la LFSS. En effet, celle-ci contient la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) à 3,1 %, alors qu'une note du ministère de l'économie de début octobre montre que l'accroissement naturel aurait dû être de 3,5 % en 2026.

Je crains que vous profitiez du régime des services votés pour imposer des baisses de dépenses.

Une loi spéciale est un texte court, mais les décrets qui fixent les dépenses lui donnent toute sa matière. En début d'année dernière, vous avez fait le choix contestable de bloquer des crédits. La circulaire Barnier du 12 décembre 2024 prévoyait une « *régulation budgétaire renforcée* ». Ce n'était pourtant pas une obligation. En effet, l'article 45 de la LOLF ne prévoit pas une 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 ne dit pas plus, mais il ne dit pas moins. 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. Nous conviendrons tous que les termes « *juge indispensable* » peuvent donner lieu à une interprétation subjective et servir une dramatisation. Ainsi, il est tout à fait possible d'ouvrir des crédits pour rémunérer les agents, voire recruter pour en remplacer, ou encore pour maintenir MaPrimeRénov', dès lors que des crédits équivalents ont été approuvés en 2025. Il est nécessaire de répondre aux besoins et la loi spéciale ne l'interdit pas. Au contraire, c'est son rôle.

Vous vous en prévaliez également pour ne pas indexer sur l'inflation le barème de l'impôt sur le revenu, ce qui devrait faire entrer 200 000 contribuables dans l'impôt. Il est pourtant tout à fait possible de procéder à une telle indexation – il serait intéressant de connaître, une bonne fois pour toutes, l'avis du Conseil constitutionnel sur cette question. En effet, la loi spéciale tend à maintenir un cadre fiscal inchangé jusqu'à l'adoption d'un projet de loi de finances. Or neutraliser l'inflation, c'est bien conserver le cadre fiscal inchangé. Je déposerai donc des amendements visant à indexer le barème ainsi qu'à prolonger la contribution exceptionnelle sur les entreprises et la contribution différentielle sur les hauts revenus, votées l'an dernier.

Je comprends que le choix de réduire au maximum les dépenses est un moyen utile pour inciter les parlementaires à voter au plus vite un budget même s'ils ne l'estiment pas optimum, mais c'est un chantage qui a des conséquences regrettables pour la population.

Pouvez-vous nous garantir que la loi spéciale ne servira pas à faire des économies que vous n'avez pas pu faire accepter par cette assemblée ? La note de début octobre indiquait qu'une loi spéciale pourrait permettre de dégager 5 milliards d'euros d'économies de plus que dans le texte initial. Dès lors que la loi de finances pourrait ne pas être promulguée très rapidement, ne faudrait-il pas privilégier une lecture moins restrictive de la LOLF concernant

l'ouverture par décret des crédits budgétaires ? Sinon, comment justifiez-vous votre lecture restrictive ?

Par ailleurs, vous vous êtes refusés à reporter des crédits en l'absence de loi de finances. C'était le résultat d'une lecture sévère de l'article 15 de la LOLF, que vous avez retenue pour répondre à une question qui ne s'était jamais posée auparavant. À combien s'élèvent les crédits qui pourraient être reportés l'année prochaine ? En l'absence de loi de finances, ceux-ci ne pourraient-ils pas financer, au moins en partie, les 6 milliards d'euros de crédits supplémentaires que vous avez proposé d'allouer à la défense en 2026 ?

Enfin, comme je l'ai indiqué, il n'est nul besoin d'une loi de finances pour prévoir de nouvelles recettes ou reconduire des crédits d'impôts. Comme l'adoption de la loi de finances initiale pour 2026 n'interviendra pas avant plusieurs mois, certaines dispositions fiscales ne pourront pas entrer en vigueur alors qu'elles revêtent un caractère urgent. C'est notamment le cas de la prorogation de plusieurs réductions et crédits d'impôt venant à expiration le 31 décembre, notamment le crédit d'impôt « agriculture biologique ». Je ne suis sûrement pas le seul à penser que ces dispositions devraient bénéficier aux contribuables le plus rapidement possible. Il me semble donc souhaitable qu'un projet de loi comportant de telles mesures soit rapidement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, en vue d'une adoption dans de brefs délais. L'an dernier, Charles de Courson et moi-même avons fait la même proposition, sans réponse de Matignon, alors que c'était parfaitement possible et cohérent. Seriez-vous disposés à déposer un tel texte ?

Voilà mes réflexions au sujet d'un dispositif qui, bien que temporaire, pourrait permettre un fonctionnement normal si on ne le mettait pas au service d'un chantage.

**M. Roland Lescure, ministre.** Je ne répondrai pas à votre mot de « chantage ». Nous nous serions tous volontiers passés de cette loi spéciale. Si nous avions pu converger vers un texte susceptible d'être voté par les deux assemblées, nous aurions tous été heureux de consacrer notre soirée à autre chose. Le fait est que les chambres, pour les raisons que nous avons mentionnées, n'ont pas été capables de voter un budget dans les temps impartis. Avec d'autres, notamment le rapporteur général, nous sommes convaincus qu'elles peuvent y arriver. Nous proposons une loi spéciale pour gagner le temps nécessaire. Dire qu'il s'agit d'un budget comme les autres est faux. Plus qu'une vraie roue de secours, c'est une galette, qui permet de conduire pas très vite et surtout pas très longtemps.

Si nous voulons, ensemble, définir des priorités budgétaires et fiscales, il faut un budget, non une loi spéciale. Une loi spéciale permet de laisser dériver le budget car, pour des raisons comptables, elle ne contraint que certaines dépenses.

L'année dernière, et même s'il est difficile, effectivement, de distinguer les effets de la censure de ceux de la loi spéciale, l'économie s'est clairement arrêtée : la croissance n'a été que de 0,1 % au premier trimestre 2025 alors qu'elle a retrouvé des couleurs depuis, atteignant un rythme tout à fait honorable – meilleur que celui de l'Allemagne, de l'Italie, de la zone euro notamment. C'est cela qu'il faut préserver.

Le paradoxe de la loi spéciale, c'est qu'elle augmente le déficit tout en restreignant les dépenses, donc en contraignant l'économie. En effet, nous allons démarrer 2026 avec la même tendance qu'en 2025, mais zéro impôt supplémentaire. Donc nous réduirons des



dépenses indispensables et nous cesserons d'investir dans l'économie, mais nous laisserons filer d'autres dépenses que vous auriez sans doute souhaité freiner.

Pour nous, cette solution ne peut être que très temporaire, le temps de discuter et de converger vers un budget qui sera le nôtre et le vôtre – mais peut-être pas celui de tous, monsieur le président !

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Vous l'avez dit, monsieur le président, la loi spéciale, c'est le « *minimum de crédits* » pour « *poursuivre l'exécution des services publics* ». La doctrine indique que ce minimum correspond à ce qui permet d'assurer la continuité de l'action publique, c'est-à-dire, au fond, à ce qui serait contesté si nous ne le faisons pas. Et pour contester une absence de dépense, il faut se fonder sur un règlement ou une loi obligeant à dépenser. Notre interprétation des choses est claire.

Ensuite, je veux tordre le cou à une *fake news* au sujet des 80 000 dossiers MaPrimeRénov' qui ont été déposés auprès de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Ceux qui ont été validés mais qui n'ont pas encore été payés le seront évidemment : c'est une dépense engagée. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous ouvrons des crédits : pour honorer les engagements. La logique est la même concernant le nouveau porte-avions, dont on parle beaucoup. Dès lors que des autorisations d'engagement ont été prises en 2025, nous devons déclencher les crédits de paiement correspondants.

En revanche, nous ne pouvons pas accepter de nouvelle dépense d'investissement, prendre de nouvelles autorisations d'engagement ni ouvrir de nouveaux guichets. C'est là toute la subtilité. Nous n'allons pas arrêter ce qui est pré-engagé, mais nous ne lancerons pas de nouveaux projets.

Vous parlez de chantage. Très calmement, je vous réponds que le pire des budgets, c'est l'absence de budget, soit le régime dans lequel nous entrons. Le ministre de l'éducation nationale ne peut pas lancer la réforme de la formation des enseignants ; la ministre de l'agriculture ne peut pas enclencher le plan d'aide aux viticulteurs ; la ministre des armées ne peut pas lancer de nouveaux projets de frégates ou d'avions – la liste est longue. Non, le pire des budgets n'est pas celui qui sera issu du compromis, c'est l'absence de budget. Il n'y a donc pas de chantage : ma préoccupation, qui est, je crois, partagée, est de savoir comment sortir de cette forme d'incertitude et de service minimum.

Par ailleurs, j'ai effectivement eu connaissance d'une note indiquant que nous pourrions faire des économies par l'intermédiaire de la loi spéciale. Je vais vous dire où : dans les ministères faisant l'objet d'une loi de programmation – 200 millions pour la justice, 600 millions pour l'intérieur – ou encore là où nous suspendrions certains guichets. L'aide à la décarbonation des sites industriels, par exemple, représente 1 milliard d'euros. Mais si nous faisons des économies en la matière, elles seront de courte durée : les sites industriels, comme ceux d'ArcelorMittal, seront en difficulté et nous nous retrouverons avec des personnes au chômage, des faillites et une activité en berne. Bref ce n'est pas parce que des dépenses seront suspendues, voire annulées, ce que je ne souhaite pas, qu'il y aurait à la fin de l'année de réelles économies.

S'agissant des reports de crédits, oui, il faut une loi de finances initiale. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'article 58 du PLF pour 2026 prévoit la liste des programmes

pouvant faire l'objet d'un report supérieur à 3 % des crédits initiaux du programme. Depuis l'examen du texte par le Sénat, il y en a une vingtaine.

Quant aux crédits d'impôt, je me souviens que le premier document que j'ai signé à mon arrivée au ministère des comptes publics, le 23 décembre 2024, fut ce qu'on appelle une lettre de couverture concernant le crédit d'impôt relatif à l'agriculture biologique – c'est probablement ce que nous allons faire de nouveau dans les prochaines heures avec la ministre Annie Genevard. Grâce à une telle lettre de couverture, les dépenses qui seraient engagées avant l'adoption de la loi de finances pour 2026 seraient bien éligibles à ce crédit d'impôt, qui sera prolongé. Dans le cas contraire, seules les dépenses engagées après la promulgation du texte seraient éligibles. Je répète que c'est ce que nous avons fait dans un certain nombre de domaines pour que les crédits d'impôt s'appliquent de manière rétroactive en 2025, étant donné que la loi de finances n'a été promulguée que le 14 février.

Il est donc inutile d'amender la loi spéciale dans ce domaine, monsieur le président. Le gouvernement s'engage à sécuriser certaines procédures, dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi. Je dis bien « dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi » car si cette adoption n'advient jamais, ni le crédit d'impôt relatif à l'agriculture biologique ni les autres ne seront jamais validés et les dépenses afférentes ne seront plus couvertes.

En définitive, et je crois que les Français le comprennent très bien, le gouvernement peut faciliter et accompagner, mais il faudra un acte juridique pour agir. Nous n'avons pas besoin d'amender la loi spéciale mais il faut bien comprendre, et ce n'est pas un chantage, que le ministère dont j'ai la charge ne peut engager l'argent des Français que conformément à un cadre. Ce cadre, depuis 1789, c'est l'objet de votre responsabilité parlementaire : créer le consentement à l'impôt – ce qui ne signifie pas, contrairement à ce que l'on pense, que les contribuables doivent accepter de payer l'impôt mais que leurs représentants doivent en définir le périmètre et le taux. C'est votre responsabilité, et elle n'a pas changé depuis 1789.

**M. le président Éric Coquerel.** Pour être clair, je considère que nous sommes dans le cadre d'un budget de secours et je n'ai jamais dit qu'il ne fallait pas de budget du tout.

**M. Philippe Juvin, rapporteur général.** Qu'est-ce qu'une CMP conclusive ? Ce n'est pas une CMP qui se met d'accord sur un texte, ce qui est relativement facile, mais une CMP qui se met d'accord sur un texte ayant une forte probabilité d'être voté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat. Toute la difficulté est là. En étions-nous capables ? Probablement pas. Il nous a manqué du temps.

Je rappelle que le Sénat s'est prononcé en première lecture sur le projet de loi de finances pour 2026 il y a seulement sept jours et que le texte comporte 263 articles. Les discussions en vue de la CMP avaient commencé avant le vote du Sénat, mais le temps a manqué. Les députés avaient avancé et consenti à des compromis mutuels. Nous ne repartirons donc pas de zéro et ce travail nous permettra, je l'espère, d'aller plus vite lors de la reprise de la discussion budgétaire.

Au fond, nous sommes même assez proches de ce qui s'est passé pour le PLFSS : la CMP avait échoué, mais les députés avaient suffisamment de temps pour trouver un accord. Pour le PLF, la date limite du 23 décembre nous en a empêchés mais tout ce qui est déjà fait n'est plus à faire.

J'en viens à votre discussion sur l'étendue que peut avoir une loi spéciale. Selon l'avis du Conseil d'État du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 47 de la Constitution et de l'article 45 de la LOLF, sa finalité « *est de permettre qu'interviennent, en temps utile, c'est-à-dire avant le début de l'exercice budgétaire à venir, les seules mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances initiale de l'année.* »

Il ne s'agit donc bien que des « *seules mesures* » pour « *assurer la continuité* », et ce « *dans l'attente de l'adoption de la loi de finances initiale de l'année* ». J'insiste sur ce point, car il pourrait être tentant de se livrer à l'exercice intellectuel consistant à essayer de tenir avec une loi spéciale ; or on voit bien qu'un tel texte est par définition transitoire. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel lui-même, dans son avis de 1979, rappelle que la loi spéciale « *constitue un élément détaché, préalable et temporaire de la loi de finances* ».

Par décret, le gouvernement ouvre les crédits se rapportant aux seuls services votés, lesquels ne représentent que « *le minimum de crédits que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics* ». Ma vision des choses est plutôt restrictive.

Est-ce pour autant une catastrophe, comme semblent le penser de nombreux commentateurs ? D'abord, je rappelle qu'entre le projet de loi de finances pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2026, seules deux CMP sur des lois de finances de l'année ont été conclusives. La CMP conclusive sur le PLF pour 2025 mise à part, je reconnais toutefois qu'aucune de ces CMP n'a échoué à un moment aussi tardif que le 23 décembre et dès lors, voter une loi spéciale n'était pas utile.

La discussion budgétaire va donc reprendre, en commission puis en séance. Quels sont les objectifs de PIB et de déficit que le gouvernement fixe désormais, sachant que, dans le texte issu du Sénat, la prévision de déficit s'élève à 5,3 % du PIB ?

Ensuite, le bruit court que les discussions en commission pourraient reprendre dès le lundi 5 janvier. Cela signifierait que la date limite de dépôt des amendements interviendrait le 31 décembre, si l'on retient le délai de droit commun. Je m'interroge sur la faisabilité d'un tel agenda et souhaiterais que nous en discutions.

Enfin, l'an dernier, il y avait eu successivement une loi spéciale, un décret, un arrêté prévoyant l'ouverture de 25 % puis le échéant, de 50 % des crédits, et deux circulaires, dont une au mois de janvier. Partons-nous sur le même armement réglementaire ?

**M. Roland Lescure, ministre.** Concernant la croissance, nous conservons l'objectif de 1 % que nous avons fixé à la mi-octobre. Cette prévision, qui était vue à l'époque comme plutôt optimiste, apparaît désormais raisonnable. Nous souhaitons garder le cap. Reconnaissons que, jusqu'à présent, l'économie française a bien tenu. Nous serons sans doute au-dessus de 0,7 % cette année et, nous l'espérons, autour de 1 % en 2026.

S'agissant du déficit, ainsi que je l'ai déjà dit, il ne faut pas dépasser 5 %. Or, compte tenu de la loi de financement de la sécurité sociale qui a été votée, nous serions déjà à ce niveau si le PLF était voté exactement tel qu'il a été présenté le 14 octobre.

Je ne donne pas cet objectif de 5 % au hasard, mais parce que j'estime qu'il est indispensable. D'abord, notre ambition doit rester de ramener le déficit sous le seuil des 3 % du

PIB en 2029. Or un taux de 5 % en 2026 est le maximum nous permettant de garder ce sentier crédible. Cela correspond au plan que nous avons communiqué à la Commission européenne, mais surtout à ce qui nous permettrait de stabiliser la dette publique en 2029 – minimum sur lequel nous devrions nous entendre.

Ensuite, ce plafond des 5 % du PIB est un chiffre très ancré dans le débat. J’ai entendu plusieurs groupes parlementaires l’évoquer et je tiens à les en féliciter, car il fut un temps où le déficit public n’était pas la première préoccupation de beaucoup. J’ajoute que ce niveau est en phase avec les principales prévisions dont nous disposons, à commencer par celle de la Commission européenne, qui table sur un déficit de 4,9 % en 2026. C’est aussi ce que nous demandent nos créanciers, qui considèrent qu’une réduction de 0,4 point en une année est un objectif ambitieux, mais atteignable.

Pas plus de 5 % du PIB, donc, s’il vous plaît. Si vous faites moins, cela m’ira aussi !

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Je crois que nous sommes tous d’accord sur la cible. Notre ambition collective doit être à la fois de réduire nos dépenses et de ne recourir à la fiscalité que quand cela s’impose. La taxe sur les petits colis, par exemple, est une fiscalité nécessaire pour protéger notre économie et, surtout, nous donner les moyens de contrôler ce qui entre dans notre pays.

Concernant l’agenda, ce n’est pas au gouvernement de définir les jours et horaires de réunion de l’Assemblée. Il y a un lieu où le gouvernement et le Parlement peuvent échanger pour converger : la Conférence des présidents. Évidemment, le Gouvernement va s’en remettre à la bonne organisation des travaux ; j’indique dès à présent qu’il serait bon, pour les Français, de ne perdre aucune minute, aucune journée, aucune semaine pour trouver ce compromis qui redonnera à notre pays un cadre clair. Dans cette attente, nous connaissons de l’incertitude, du retard d’investissement, du retard de décision et de l’épargne supplémentaire, comme nous l’avons constaté au début de l’année 2025 avec un très important ressaut d’épargne.

Le premier ministre, l’ensemble du gouvernement, tous nos services, nos cabinets, nos administrations – et je tiens à les en remercier – sont à votre disposition pour chiffrer, préciser, regarder ensemble, trouver les voies et moyens d’atteindre les objectifs qui seront ceux du Parlement. Il n’y a pas une minute à perdre.

Quant à la manière dont nous allons procéder, le décret dit des services votés sera publié avant le 31 décembre. Deux circulaires – une du premier ministre, une autre de ma part – seront publiées au moment de la promulgation de la loi spéciale. Un arrêté de gestion paraîtra à la suite du décret sur les services votés. Enfin, il y aura une circulaire spécifique sur l’application des dispositions par les collectivités.

J’en profite pour indiquer que, par comparaison avec l’an dernier, des règles plus claires seront édictées en ce qui concerne les opérateurs et les agences de sorte que ces règles soient les mêmes pour l’ensemble de leurs ressources, qu’il s’agisse des crédits qui leur sont transférés par leurs ministères de tutelle ou de leurs fonds propres.

**M. le président Éric Coquerel.** S’agissant de la reprise de la discussion et du dépôt des amendements, je tiens à rappeler que l’Assemblée nationale dans son ensemble, la commission des finances, les administrateurs et les collaborateurs n’ont pas ménagé leur peine pour examiner ce budget depuis des mois. Je rappelle aussi que le droit du travail existe et qu’on

ne peut, d'un claquement de doigts, revenir sur les congés parlementaires. Je ne parle pas ici des députés, mais des personnes qui travaillent à nos côtés et qu'on ne peut pas oublier.

Dire que les Français attendent et qu'il faut sortir de cette situation de n'importe quelle manière n'est donc pas un argument. C'est pourquoi, comme le rapporteur général, je considère que le calendrier envisagé est impossible à tenir.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Sur les trois premiers trimestres de 2025, la dette a augmenté de près de 180 milliards. C'est un peu passé à l'as – il faut dire que vous êtes les champions de la diversion, main dans la main avec le Sénat, pour perdre les Français dans des digressions très difficiles à suivre quand on a une vraie vie, une vraie famille et un vrai travail pour vivre, ou essayer de survivre à vos décisions plus absurdes les unes que les autres – mais vous n'avez aucun brevet de bonne gestion ! La réalité, c'est que la dette est entrée dans un effet boule de neige. Elle s'emballe et vous ne savez pas comment l'arrêter – et je pense que vous en êtes incapables. Ainsi, tout ce qui permet de limiter votre pouvoir de nuisance à la tête de l'État est bel et bon.

Oui, il est bel et bon qu'un compromis entre les députés LR, les socialistes et vous n'ait pas encore été trouvé pour créer plus de déficit, plus d'impôts et plus de dépenses. Car vous êtes capables de performances absolument incroyables, comme nous l'avons vu avec la sécurité sociale : même en année de crise budgétaire et alors qu'on nous a bassinés avec la propagande de M. Bayrou sur la crise des finances publiques, votre talent est tel que vous parvenez à produire davantage de déficit tout en augmentant les impôts et les dépenses ! Avec vous, il n'y a pas seulement plus de déficit, mais toujours plus d'impôts. C'est pour cela qu'il faut vous faire barrage.

Nous le ferons, quoique sans grandes illusions, tant tout cela n'est qu'une comédie. Vous êtes déjà presque d'accord avec les socialistes, et les LR semblent prêts à s'humilier une nouvelle fois. Je regrette à cet égard que les commissions mixtes paritaires ne soient pas filmées : nos compatriotes auraient vu le fond de cuve du système ! (*Exclamations.*) Oui, ce système est au bout du rouleau, il n'arrive plus à cacher son incompetence – au point que des parlementaires en viennent à supplier le gouvernement d'utiliser le 49.3 pour faire ce qu'ils ne parviennent pas à faire eux-mêmes.

Je n'ai aucune question à vous poser, car il n'y a que des mensonges pour cacher votre faillite. Plus de dette et plus d'impôts, voilà ce que vous préparez pour la France.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** D'abord, je tiens à dire que le groupe EPR regrette sincèrement que la CMP n'ait pas été conclusive et que le PLF n'ait pas été adopté. Nous avons mis toute notre énergie et toute notre bonne volonté pour aboutir à un texte, et je tiens à saluer le rapporteur général, qui a travaillé dans cet esprit.

La loi spéciale n'est qu'un pis-aller ; nous sommes tous d'accord sur ce point. Nous devons tout faire pour avoir un véritable budget le plus vite possible. À cet égard, monsieur le président insoumis de la commission des finances, je m'étonne qu'après avoir tout fait, pendant des mois, pour vous opposer au budget avec vos alliés de fait du Rassemblement national, vous vous plaigniez désormais des conséquences. Vous feignez de découvrir les implications d'une loi spéciale. Il fallait y réfléchir avant de vous opposer systématiquement au budget.

Madame et monsieur les ministres, vous avez listé les effets positifs et négatifs d'une loi spéciale. Avez-vous une idée de la balance financière à laquelle nous allons parvenir, entre les dépenses qui vont continuer d'augmenter et les mauvaises économies que nous allons faire ? Je sais que le calcul est délicat et dépend du temps que durera la loi spéciale, mais savez-vous ce qu'il en sera si elle dure un mois ou deux ?

Par ailleurs, mon groupe est très attaché au seuil des 5 % de déficit. J'indique à ce propos que 0,1 point de PIB de déficit en plus, chiffre qui peut paraître dérisoire, représente en réalité 3,5 milliards d'euros d'intérêts supplémentaires sur dix ans.

**M. Roland Lescure, ministre.** Je ne commenterai que brièvement les assertions de M. Tanguy, puisqu'il n'a pas posé de question, mais je rappellerai tout de même qu'il y a deux sortes de parlementaires. Il y a ceux qui, dans la douleur, sont prêts à travailler à un compromis, l'Assemblée étant composée de onze groupes dont aucun n'a la majorité, et de loin. Pour votre part, vous avez voté tout seuls un certain nombre de choses, parmi lesquelles des horreurs sur lesquelles je ne reviendrai pas. (*Exclamations.*)

La réalité, c'est que pour voter un budget dans l'assemblée disparate que les Français ont choisie, il faut négocier et faire des compromis. « Parole d'expert », dites-vous quand je parle d'horreurs ? Je considère en effet que je fais partie des experts en compromis, et vous des experts en fiscalité absolue et en opposition systématique. Vous êtes contre tout, quand nous cherchons à converger – Jean-René Cazeneuve, que je remercie, faisant partie de cette deuxième catégorie.

Quant aux effets de la loi spéciale, ils dépendront de sa durée ainsi que des incertitudes qu'elle générera. Il y aura forcément un impact comptable, mais si un budget est rapidement voté, il sera possible de maintenir le déficit sous les 5 %. En revanche, plus la loi spéciale durera, plus les incertitudes des agents économiques – entreprises et ménages –, des marchés financiers et des investisseurs seront grandes. Pour le dire autrement, si nous allons vite, nous pouvons espérer que ce sera vite oublié ; plus cela durera, plus cela nous coûtera, y compris en croissance et en emplois.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Vous dites, monsieur Tanguy, vouloir limiter notre pouvoir de nuisance. Il me semble que les nuisances, pour les Français, sont plutôt dans les exemples suivants : nous ne pourrions pas recruter 1 600 magistrats, greffiers et agents pénitentiaires ; nous ne pourrions pas commander pour 30 milliards d'euros d'équipements pour nos armées ; nous ne pourrions pas instaurer une garantie « émeutes » pour protéger les actifs des Français ; nous ne pourrions pas moderniser les outils de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ; nous ne pourrions pas financer le réacteur nucléaire Jules Horowitz ; nous ne pourrions pas soutenir les viticulteurs grâce au nouveau guichet relatif à l'arrachage de vignes ; nous ne pourrions pas ouvrir de nouvelles brigades de gendarmerie ; nous ne pourrions pas renouveler le parc automobile des policiers.

La nuisance, c'est de ne pas avoir de budget et de faire croire aux Français qu'on travaille pour eux alors qu'on bloque le compromis. Je pense donc qu'il faut modérer nos propos. Nous travaillons tous pour les Français ; en tout cas, vous avez été élus pour le faire. Nous n'avons pas les mêmes idées, nous avons des désaccords, mais nous devons nous entendre sur le fait que la véritable nuisance résulte de ce que les attentes qui font consensus ne peuvent être concrétisées à cause de l'absence de loi de finances.

**M. le président Éric Coquerel.** Pour répondre aux ministres et à Jean-René Cazeneuve, ce n'est pas parce que nous sommes dans une situation anormale, avec un gouvernement minoritaire, que les seules oppositions valables sont celles qui ne s'opposent plus. Nous savons tous ici que le vote du budget délimite les oppositions. C'est pourquoi une opposition n'est pas forcée de trouver un compromis avec le gouvernement pour résoudre une situation anormale. Du moins, cela ne saurait être le seul critère pour juger de la qualité d'une opposition. Je tenais à le dire car le petit discours que j'entends à ce sujet me perturbe.

**M. Roland Lescure, ministre.** Je ne juge de la qualité de personne. Il y a des gens avec lesquels je suis en désaccord profond et d'autres avec lesquels c'est moins vrai et donc avec lesquels il est envisageable de négocier un compromis pour donner un budget à la France. Mais la tradition selon laquelle on s'oppose au budget quand on est dans l'opposition est très française. Dans de nombreuses démocraties, des gouvernements dits minoritaires – nous, nous parlons de majorité relative – font passer des budgets tous les ans de manière bien plus apaisée qu'ici.

**Mme Christine Arrighi (EcoS).** Avec la proportionnelle et un contrat de gouvernement !

**M. Roland Lescure, ministre.** Non, pas du tout. Il y a de tout : des régimes parlementaires ou non, des élections proportionnelles ou non. Dans toutes les démocraties du monde, on peut être dans l'opposition et considérer qu'il est préférable d'avoir un budget que de ne pas en avoir. C'est tout ce que nous demandons.

**Mme Mathilde Feld (LFI-NFP).** Si nous en sommes là, c'est tout de même parce que le 7 juillet 2024, un certain chef d'État, après avoir décidé de ne pas nommer de premier ministre, en a finalement choisi un issu du groupe le plus rejeté par les Français.

Ensuite, s'agissant de l'intervention du président Coquerel au sujet du calendrier et du droit du travail, je rappelle qu'il n'y a aucune urgence à aller très vite. Les dispositions de la LOLF ont été lues à plusieurs reprises, mais sans souligner le plus important : les services votés sont le minimum de crédits que le gouvernement « juge » indispensable. Si les horreurs que vous avez énumérées se réalisent, madame de Montchalin, c'est parce que vous aurez jugé que ces crédits ne sont pas indispensables. Si vous jugez qu'ils le sont, vous pourrez ouvrir les crédits que vous souhaitez par décret.

Enfin, dans la mesure où il reste légalement possible de recourir aux ordonnances passé le 1<sup>er</sup> janvier 2026, vous engagez-vous à ne pas y recourir ?

**M. Philippe Brun (SOC).** En nous écoutant, ce soir de 22 décembre, je pense à tous ceux qui pâtiront de l'irresponsabilité de ce Parlement. Je pense aux agriculteurs en grande difficulté qui attendent des aides de l'État mais ne pourront les toucher que dans trois mois, à condition qu'un budget soit adopté. Je pense aux enseignants qui ont besoin d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) à leurs côtés – il était question d'en recruter 2 000, nous aurions souhaité davantage car ils sont essentiels – et qui ne voient toujours rien venir. Je pense également aux marchés publics qui tomberont et aux subventions qui ne seront pas versées aux associations, alors qu'elles sont indispensables à leur fonctionnement.

Cette loi spéciale est un échec collectif. L'échec du Parlement, qui n'a pas réussi à travailler dans de bonnes conditions ; l'échec du gouvernement, qui ne s'est pas donné tous les

moyens d'obtenir un accord en CMP ; l'échec d'un homme, Bruno Retailleau, qui a décidé de bloquer, avec le Sénat, toute tentative de compromis, malgré les efforts louables menés par le rapporteur général de l'Assemblée nationale. Toutes les demandes de réunion formulées par les socialistes ont été refusées par les sénateurs Les Républicains.

Nous donnons l'image d'une démocratie affaiblie, incapable de fonctionner ; d'un Parlement introuvable et inutile ; d'un pays incapable d'adopter son budget.

Madame la ministre, monsieur le ministre, n'ajoutez pas la crise à la crise. Si votre circulaire cette année est la même que celle prise par Michel Barnier l'an dernier, alors vous gèlerez 70 % des crédits, soit bien davantage que ce que prévoit l'article 45 de la LOLF ; et alors vous empêcherez l'achat de munitions pour nos armées, le recrutement d'agents pour l'éducation nationale et le versement de subventions aux associations.

Pour permettre un débat parlementaire apaisé et pour qu'enfin la France se dote d'un budget, nous vous demandons solennellement de ne pas reconduire la circulaire Barnier et de soumettre votre projet de circulaire pour avis au bureau de la commission des finances, afin de vérifier que les « services votés » correspondent à ce qu'ils doivent être et d'éviter tout budget d'austérité.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Il ne faut pas non plus être trop négatif. Le Parlement a fonctionné, pour le PLFSS. Malgré l'absence de majorité absolue, il a été capable de prévoir un budget pour plus de 800 milliards d'euros de dépenses collectives, grâce à des compromis dans lesquels beaucoup de groupes se sont engagés. Certains députés ont même engagé individuellement leur responsabilité, au-delà des étiquettes politiques, quand leur groupe le leur permettait.

Je ne dirais donc pas que le Parlement ne fonctionne pas, même s'il est difficile de travailler dans le cadre de la LOLF et sans contrat de coalition. Nous sommes le seul pays en Europe qui ouvre l'intégralité de son code général des impôts aux amendements, tous les ans. Cela aussi explique notre difficulté à respecter les délais, en l'absence de majorité absolue.

De même, je n'accuserais pas tel ou tel d'avoir fait capoter le compromis.

Vous craignez que la circulaire ne définisse les services votés de manière austéritaire. Comprenez que nous allons ouvrir 25 % ou 30 % des crédits de l'année pour passer le mois de janvier : personne ne peut trouver austéritaire d'ouvrir un quart des crédits pour passer un douzième de l'année !

Ce que nous voulons préserver, c'est votre latitude en matière budgétaire. Or si nous engageons davantage de crédits que ce qui est nécessaire et que le Parlement, dans un choix souverain, décidait finalement d'en ouvrir moins, nous nous trouverions face à une très grande difficulté : la volonté du Parlement n'aurait pas été respectée du fait d'une décision gouvernementale.

Je ne pense pas qu'il faille vous soumettre la circulaire sur les services votés, car ce n'est pas un texte législatif. Si vous souhaitez voter sur un texte législatif, le plus simple est de voter le budget, cela ira plus vite ! Vous pourrez d'ailleurs contester la circulaire devant un tribunal administratif ou le Conseil d'État, si vous considérez qu'elle excède le domaine



réglementaire ou constitue un abus de pouvoir. J'y suis prête car la jurisprudence citée par le rapporteur général ne laisse aucun doute sur son bien-fondé.

Les exemples que vous évoquez, madame Feld, je ne les ai pas cités de gaieté de cœur. Les 600 millions d'euros supplémentaires prévus pour le ministère de l'intérieur, les crédits des gendarmeries nouvelles, j'aimerais pouvoir les engager rapidement. Mais si je le faisais, ces dépenses seraient annulées par le tribunal administratif car elles ne s'inscrivent pas dans l'objectif d'assurer la continuité de la vie nationale telle que le droit administratif la définit – autrement dit dans le strict respect des dépenses prévues par les règlements et les lois. De fait, il n'y a pas de règlement ni de loi qui prévoient l'ouverture de nouvelles gendarmeries. Ce sont des décisions discrétionnaires que nous ne pouvons pas engager en l'absence d'un budget adopté par le Parlement.

En somme, si vous voulez faire fonctionner la France comme si elle avait un budget alors qu'elle n'en a pas, le Parlement va vers de gros problèmes ! C'est comme si le Parlement demandait au gouvernement de faire tourner le pays comme s'il n'était pas là. Je ne m'engagerai pas dans cette voie, car c'est à vous de définir le budget de la Nation.

**M. le président Éric Coquerel.** Madame la ministre, vous citez le début de la phrase de l'article 45 sur les services votés, qui « *représentent le minimum de crédits que le gouvernement juge indispensable* ». Je dois donc rappeler la fin : « *pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* ». Assurer la continuité de l'État, cela ne veut donc pas dire faire le minimum, mais faire la même chose que ce qui a été voté pour l'année précédente. Tout le débat est là.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Précisément, en 2025, on n'a pas ouvert les crédits des brigades de gendarmerie que nous envisageons de construire en 2026 – sinon elles auraient été ouvertes en 2025 ! Et on ne pourra pas passer des commandes en 2026 de frégates et d'avions car elles n'ont pas été engagées en 2025.

Toutes les autorisations d'engagement ouvertes en 2025 seront évidemment payées, de même que tous les traitements des fonctionnaires et toutes les autres dépenses nécessaires aux services publics – que leur gestion soit directement assurée par le ministère ou déléguée à des associations. Toutefois, la phrase que vous avez lue indique clairement que nous ne pourrions pas engager de dépenses supplémentaires. Or les prisons que nous comptons ouvrir en 2026, par définition, ne sont pas couvertes par les dépenses de 2025.

La seule exception, ce sont les urgences. Je le dis avec beaucoup de clarté aux élèves : au vu des impératifs sanitaires, dans le cadre de la loi spéciale, nous engagerons toutes les dépenses nécessaires pour préserver la santé des cheptels. Nous paierons les vaccins, nous verserons les indemnités d'abattage, nous ferons fonctionner le fonds d'urgence prévu face à la dermatose nodulaire contagieuse. En revanche, en l'absence d'un budget, nous ne pourrions pas activer la défiscalisation des primes d'abattage ni l'extension de la déduction pour épargne de précaution en faveur de laquelle vous aviez voté, ni ouvrir de nouveau fonds en aide aux viticulteurs.

L'an dernier, dans le cadre de la loi spéciale, nous avons engagé d'urgence des crédits pour Mayotte et nous pourrions le faire cette année contre l'épizootie de dermatose. Vous voyez bien que l'ouverture d'une nouvelle gendarmerie n'a pas le même caractère d'urgence.

**M. Roland Lescure, ministre.** C'est le monde à l'envers ! Des parlementaires proposent que, dans le cadre d'une loi de trois articles, la ministre puisse lancer par circulaire les investissements nécessaires à l'ouverture d'une gendarmerie !

Il existe un processus d'urgence qui permet de faire le minimum afin de protéger les pouvoirs du Parlement et de lui permettre de voter le budget en temps et en heure. Pourquoi nous le reprocher ? Je ne comprends pas.

**M. Nicolas Ray (DR).** Pour la deuxième année consécutive, faute d'adoption d'un budget avant le 31 décembre, nous devons adopter une loi spéciale en urgence. Nous regrettons vivement cette situation inconfortable. Les députés Les Républicains, autour du rapporteur général, ont pourtant tout fait pour trouver une voie de passage et doter notre pays d'un budget responsable d'ici à la fin de l'année. Notre pays n'a pas de temps à perdre et nous, début 2026, aurons déjà à achever l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes fiscales et sociales et à commencer celui du texte annoncé sur la décentralisation.

En outre, même si ce n'est pas la fin du monde, l'absence de budget est préjudiciable pour le pays, pour les armées, les agriculteurs, les ménages qui comptaient sur MaPrimeRénov', ou encore les collectivités, qui attendent des dotations d'investissement. L'examen du budget devra donc reprendre au tout début du mois de janvier, probablement sur d'autres bases.

Je souhaiterais poser une question : en vertu du principe de non-rétroactivité fiscale, certaines recettes prévues – notamment dans le cadre de réductions d'abattements et d'avantages fiscaux – seront perdues. Quel est leur montant ? En tout cas, il faudra probablement fournir d'avantage d'efforts pour baisser les dépenses, d'autant que la LFSS a accru le déficit en décidant la suspension de la réforme des retraites mais sans la financer.

Nous partageons l'objectif d'un déficit inférieur à 5 % ; il faudra être audacieux pour l'atteindre. C'est dans cet état d'esprit que les députés de notre groupe se mobiliseront dès les premiers jours de janvier pour doter rapidement notre pays d'un budget juste et responsable.

**Mme Christine Arrighi (EcoS).** Tout ça pour ça ! Le renoncement au 49.3, que nous avons accueilli favorablement, nous avait donné à penser que le gouvernement avait enfin pris la mesure des conséquences de la dissolution malencontreuse décidée par le président de la République seul. Nous n'avons pas mesuré l'ampleur de la dislocation du bloc gouvernemental, que nous avons découverte en commission des finances, puis en séance publique et au Sénat.

C'est bien au Sénat que s'est révélée toute l'ampleur de la fragilité et donc de l'illégitimité du gouvernement : les sénateurs du bloc gouvernemental n'ont pas seulement défait le peu qui avait été gagné par l'Assemblée, ils ont aussi détricoté votre propre projet – en rejetant la surtaxe de l'impôt sur les sociétés, en affaiblissant la taxe sur les holdings, et j'en passe. Après une CMP qui n'aura duré que vingt-cinq minutes, voici donc la loi spéciale.

Madame la ministre, vous ne nous avez que partiellement épargné le scénario du chaos de l'an dernier – quand on nous annonçait que les fonctionnaires ne seraient pas payés et les retraites pas versées. Toutefois, en cette fin d'année, nous vous pardonnons ; nous vous remercions même véritablement pour le travail que vous avez fourni et les éléments que vous nous avez communiqués.

Puisque les Français ne sont pas dupes du scénario du chaos, nous reprendrons le débat en janvier, en maintenant nos exigences en faveur de l'équité fiscale, du climat et de la justice sociale.

Quant au calendrier précis que vous annoncez, je rappelle que nos collaborateurs ne sont pas à votre disposition et que, non, vous n'avez pas encore détricoté le droit du travail.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Je vous retourne les remerciements. Malgré nos désaccords politiques, nous avons su travailler sans cris, excès ni postures, chacun faisant preuve de bonne volonté. Cela nous honore collectivement.

Je ne suis pas une adepte de la théorie du chaos ni de la dramatisation. Nous ne sommes pas au théâtre : il s'agit de la vie des Français. J'ai simplement répondu à M. Tanguy, qui évoquait notre « pouvoir de nuisance », avec la rigueur que vous me connaissez. Il me semble que la nuisance, c'est de ne pas être capable de faire des choses qui font consensus, comme l'ouverture de nouvelles gendarmeries ou la modernisation du logiciel de la DGAC.

Afin que personne ne se sente piégé ou ne nous accuse de faire des choix politiques avec la loi spéciale, j'annonce simplement la doctrine que le gouvernement est tenu d'appliquer : si le gouvernement allait au-delà des crédits nécessaires à la stricte continuité de la vie de la Nation et engageait des dépenses qui ne sont pas prévues dans les règlements et les lois, cela reviendrait à décider pour vous et à commettre un abus de pouvoir. Nous financerons toutes les dépenses urgentes pour lutter contre la dermatose et soutenir les élèves qui y sont confrontés. Toutefois, faute de loi de finances, nous ne pourrions pas activer la défiscalisation des abattements.

**Mme Christine Arrighi (EcoS).** Ce n'est pas un problème ! Le budget sera adopté avant l'envoi des avis d'impôt, en juillet.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Tout à fait ! Si nous avons un budget en janvier ou en février, les choses seront clarifiées. M. Lescure et moi-même disons qu'il faut aller relativement vite pour que les clarifications que les Français attendent aient lieu. Cela n'a rien d'un chantage ; simplement, en tant que ministre, je ne peux pas appliquer une mesure de défiscalisation qui n'a pas été votée.

Monsieur Ray, la nuit du réveillon, il deviendra impossible d'appliquer les modifications de l'impôt sur le revenu qui avaient été envisagées pour 2026. En effet les avantages fiscaux sont calculés à partir de la base fiscale de l'année précédente : c'est la « *petite rétroactivité fiscale* ». Dès lors que la loi de finances sera adoptée après le 31 décembre 2025, nous n'avons donc pas d'« accroche » en 2025 et cette rétroactivité ne sera plus possible.

Ainsi, je peux vous annoncer dès ce soir que, l'an prochain, il n'y aura aucune modification du montant ni du régime de crédit d'impôt relatif aux services à la personne ; ou qu'il n'y aura aucun changement possible concernant l'abattement fiscal dont bénéficient les retraités ni le régime des indemnités journalières des personnes souffrant d'affections de longue durée, malgré les réformes envisagées. À l'inverse, les créations ou les extensions de niches fiscales que certains d'entre vous ont votées ne pourront pas non plus s'appliquer en 2026.

D'autres dispositions tomberont pour la même raison. Ainsi, le projet de majoration temporaire de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer), qui visait les rentes

tirées des installations photovoltaïques anciennes – antérieures à 2021 – et qui devait rapporter 50 millions d’euros, ne pourra pas être appliqué en 2026. Si le budget est adopté en 2026, le fait générateur ne pourra se trouver que dans les revenus ou bénéfices de l’année 2026.

Enfin, la prolongation, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2026 et la promulgation de la loi de finances, de certaines dispositions favorables aux contribuables telles que le crédit d’impôt pour l’agriculture biologique ou la réduction IR-PME Madelin (réduction d’impôt sur le revenu pour souscription au capital d’une PME), demandera un acte de couverture de ma part. Il faudra ainsi que je m’engage au nom du gouvernement pour pouvoir sécuriser les investissements faits au titre de l’IR-PME Madelin. Nous devons arbitrer ce point dans les prochains jours – en tout cas avant le 31 décembre –, au vu de ce qui fera consensus dans les débats.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** L’examen du projet de loi spéciale est un moment important. Nous aurions voulu épargner au pays cette situation qui aurait été qualifiée d’exceptionnelle en d’autres temps.

Nous saluons les efforts du rapporteur général pour que la commission mixte paritaire aboutisse, même s’ils n’ont pas été couronnés de succès. À l’inverse, nous regrettons l’attitude intransigeante de certains sénateurs. Elle est d’autant plus déplacée que le Sénat venait d’alourdir de 12 milliards d’euros le déficit de l’État, ruinant tout effort de redressement des finances publiques. Cette intransigeance est un échec. Elle est inacceptable, incompréhensible. Les sénateurs ont balayé d’un revers de main l’esprit de compromis et tué dans l’œuf toute possibilité d’accord, malgré les compromis consentis par les députés, sur de nombreux bancs.

Les montagnards le savent, il est long et fastidieux de suivre la ligne de crête. Trouver l’équilibre est un travail exigeant, une entreprise laborieuse, qui impose un dialogue sérieux et honnête. Nous devons à nos concitoyens un tel dépassement.

Cette loi spéciale n’est pas un budget, mais une forme de service minimum pour assurer la continuité de l’action publique avant l’adoption d’une loi de finances. Elle est provisoire et implique de suspendre des lois de programmation pourtant votées. Il faudra en tout cas viser un objectif de réduction du déficit sous les 5 % du PIB.

Madame la ministre, Monsieur le ministre, pouvez-vous préciser les conséquences budgétaires de la loi spéciale pour les collectivités territoriales ? Selon vous, comment tirer les leçons de cette situation hors norme pour l’exercice suivant, en adaptant nos méthodes ?

**M. Christophe Plassard (HOR).** L’examen de ce projet de loi intervient après le regrettable échec de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2026. Nous regrettons que le travail exigeant fourni par les parlementaires du socle commun n’ait pas permis de dépasser les blocages.

Le présent texte n’est ni un choix politique, ni un texte de programmation. C’est un instrument transitoire. Nous le soutiendrons, car son rejet ferait peser un risque immédiat sur le fonctionnement des services publics, mais sans renoncer à notre lucidité.

Par nature, une loi spéciale réduit l’action budgétaire au strict minimum. Elle retarde des décisions essentielles et crée une incertitude pour de nombreuses politiques publiques. Ainsi, il n’y aura pas de recrutement, pas de réformes, pas d’investissement, pas de soutien aux collectivités, pas de statut du bailleur privé jusqu’au vote du budget.

Cette situation ne doit pas être dramatisée à l'excès car l'État continuera de fonctionner, mais elle ne doit être ni prolongée ni banalisée. Nous devons au plus vite nous projeter vers la suite des débats budgétaires et adopter un budget complet et raisonnable, afin de limiter les conséquences nocives de la loi spéciale.

Au-delà de l'adoption rapide d'un budget complet pour 2026, quels leviers le gouvernement entend-il mobiliser pour limiter ou compenser les effets négatifs induits par le recours à une loi spéciale ?

En tant que rapporteur spécial du budget de la mission *Défense*, je sais à quel point les entreprises du secteur attendent la montée en charge de 3,2 milliards d'euros prévue dans la loi de programmation militaire et la surmarche de 3,5 milliards annoncée le 13 juillet, qui étaient toutes deux intégrées dans le projet de budget pour 2026. Pouvez-vous préciser l'impact concret du recours à la loi spéciale sur les investissements en cours et à venir pour ce secteur, alors qu'une accélération des commandes était prévue en 2026 ? La direction générale de l'armement (DGA) pourra-t-elle signer et adresser ses commandes dans les tout derniers jours de l'année, comme elle le fait habituellement ?

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Monsieur Mandon, un certain nombre de mesures qui visaient à modérer les dépenses locales, concernant par exemple les dispositions relatives au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico), ne pourront pas s'appliquer. C'est un élément de stabilité.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi spéciale garantit que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales seront au moins maintenus à leur niveau de 2025.

En outre, la dotation globale de fonctionnement sera versée par douzièmes, sur la base de son montant en 2025. Les avances de fiscalité, par exemple pour la TVA, seront également versées mensuellement.

Enfin, l'État ne pourra engager aucune dotation discrétionnaire au profit des collectivités. Les commissions portant sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), le fonds vert ou le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ne pourront donc pas se réunir. Toutefois, les paiements liés à des engagements déjà pris seront évidemment effectués. En outre, en cas d'urgence, climatique notamment – des communes de l'Hérault sont touchées par des inondations ce soir –, l'État pourra assurer la réparation des dégâts et permettre le versement anticipé du FCTVA.

Il faudra une loi de finances en bonne et due forme pour certaines mesures attendues, comme l'augmentation du montant du fonds de sauvegarde des départements à 600 millions ou l'ajustement à la dynamique de la TVA pour les régions.

Monsieur Plassard, si vous voulez modérer l'impact de la loi spéciale, nous vous encourageons à travailler avec nous et à voter un budget !

Concernant le calendrier, le gouvernement ne s'immiscera pas dans les décisions du Parlement, mais même si les amendements ne peuvent pas être déposés séance tenante, ne

perdons pas de temps pour échanger entre nous et construire les voies de la convergence ! Personne ici ne méprise le droit du travail – je n’ai pas insinué que la question était négligeable, je ne l’ai même pas pensé. Je dis simplement que tout le temps qui n’est pas consacré à élaborer un compromis est du temps perdu pour l’adoption du budget.

S’agissant des armées, nous avons pris ce soir la dernière décision de gestion du budget pour 2025. Ce qui restait de la réserve du budget des armées – 1,2 milliard d’euros – a été intégralement dégelé. Les 349 millions d’euros de crédits de paiement supplémentaires prévus pour la mission *Défense* dans la loi de finances de fin de gestion pour 2025 ont bien évidemment été ouverts.

Pour le reste, comme nous le faisons chaque année, nous évaluerons très précisément avec la DGA les reports nécessaires pour que les crédits de paiement qui n’ont pas pu être ouverts en 2025 le soient en 2026.

Mais vous avez raison, si la base industrielle et technologique de défense, qui vit des crédits de la défense, recevra les paiements pour les commandes passées, nous ne pourrons pas passer les commandes de frégates, d’avions et de munitions qui devaient être financées par l’augmentation de 6,7 milliards du budget de la défense en 2026 – 3,2 milliards pour la loi de programmation militaire et 3,5 milliards de surmarche. Puisque ces crédits n’entraient pas dans l’enveloppe pour 2025, ils ne pourront pas être ouverts dans le cadre du décret sur les services votés. Ainsi, plus nous attendons pour le budget, plus les entreprises qui doivent bénéficier de ces commandes attendent aussi, avec les emplois et les investissements afférents, et donc les difficultés pour les territoires qu’un retard entraîne. Dire cela n’est pas faire du chantage, mais rappeler la vie réelle de l’économie du pays.

**M. Roland Lescure, ministre.** Monsieur Mandon, pour changer les choses, nous allons tous devoir nous y mettre ! Certaines choses dépendent de vous, comme la modification du règlement de l’Assemblée nationale. Je ne suis pas sûr que nous soyons capables de voter une nouvelle LOLF dans l’année, mais il y a une réflexion à mener. Je parle régulièrement avec mes homologues et ils parviennent à faire adopter leur budget après négociation – et pas uniquement dans des pays à représentation proportionnelle, comme l’Allemagne : au Canada, un gouvernement minoritaire peut y parvenir aussi, même s’il doit négocier pendant des jours. Nous avons une réflexion à mener sur nos processus – je ne crois pas qu’il y ait un autre pays au monde qui ouvre l’ensemble du code général des impôts aux amendements tous les ans – mais aussi sur notre culture parlementaire. C’est ce que vous êtes en train de faire, et ça avance.

**M. le président Éric Coquerel.** Peut-être faudrait-il aussi revenir au respect des dates fixées par la LOLF, à commencer par la date limite de transmission du projet de loi de finances à l’Assemblée, qui semble être devenue facultative. Cette année, le texte nous est parvenu avec deux semaines de retard.

Madame la ministre, je note avec satisfaction que, dans votre dernière réponse, vous vous montrez plus souple sur la date de reprise des débats budgétaires en commission.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Je répète que le Parlement est souverain : il organise ses travaux comme il l’entend. Le gouvernement imaginait une potentielle reprise des travaux dès le lundi 5 janvier, mais il n’a aucun moyen de l’imposer si telle n’est pas la volonté du Parlement. Soyons réalistes.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Le 2° de l'article 45 de la LOLF dispose que le dépôt d'une loi spéciale intervient au plus tard le 19 décembre. Le texte ne nous a été soumis que ce 22 décembre, soit trois jours plus tard. Pouvez-vous nous confirmer que ce dépôt tardif ne fait pas courir de risque d'inconstitutionnalité à ce texte ?

Ensuite, celui-ci ne s'accompagne pas du projet de décret qui, aux termes de l'article 47 de la Constitution, détermine ce que sont les services votés. L'année dernière, le décret comprenait des crédits votés dans la loi de finances de 2024 mais aussi de nouvelles mesures. Pouvez-vous nous confirmer que la même méthode sera retenue cette année, et qu'elle est conforme au cadre de la loi spéciale ?

Par ailleurs, une incertitude demeure sur le montant du prélèvement pour recettes au profit de l'Union européenne qui sera effectivement autorisé par la loi spéciale. Considérez-vous cette dépense comme relevant d'un engagement international, ce qui permettrait de retenir le niveau du PLF pour 2026, soit 28,8 milliards, contre 23,5 milliards en 2025 ?

D'après mes estimations, avec la loi spéciale, nous renoncerions à environ 8 milliards d'euros de recettes prévues par le PLF pour 2026 au titre des mesures nouvelles, mais réaliserions dans le même temps 3 à 4 milliards d'euros net d'économies, la non-exécution de certaines dépenses – les 6,7 milliards d'euros de la défense, environ 600 millions d'euros pour l'intérieur et 200 millions d'euros pour la justice – étant tempérée par l'annulation d'autres économies. S'ajouterait le transfert de l'État à la sécurité sociale, pour un montant de 4,5 milliards d'euros. Si la loi spéciale s'appliquait jusqu'au 31 décembre 2026, le déficit du budget de l'État, initialement estimé à 124,4 milliards d'euros, serait donc aggravé d'environ 8 à 9 milliards. Pouvez-vous me confirmer ces calculs ? Dans ce cas, quelle part du PIB cela représenterait-il ?

Enfin, pouvez-vous nous confirmer que les dotations aux collectivités territoriales seront gelées dans la limite des autorisations d'engagement votées dans la loi de finances pour 2025 ? Sachant que le Dilico 2 ne figure pas dans la loi spéciale, les versements prévus dans le cadre du Dilico 1, qui étaient subordonnés à la reconduction du dispositif, seront-ils assurés ?

**M. Emmanuel Maurel (GDR).** L'année dernière, la dramatisation était maximale : on attendait la nuée de sauterelles, la pluie de grenouilles, la fin de la carte Vitale, 10 milliards d'euros de déficit supplémentaires. Cette année, c'est une dramatisation *mezza voce* – Mme de Montchalin se concentre sur les casernes et les commissariats. C'est une évolution positive.

Mais la loi spéciale n'est qu'une loi de transition. La question est donc de savoir ce que nous en allons en faire. « *Nous ne pouvons faire ni la grève, ni la trêve du compromis* » a déclaré la ministre ; « *nous devons nous y mettre* » a dit le ministre. Alors peut-être la première réforme à mener est-elle celle de ce gouvernement, qui, bien que dépourvu de majorité, s'entête à poursuivre sa politique alors que non seulement elle n'a pas produit ses effets, mais qu'elle a aggravé le déficit et la dette ? Voilà la première révolution intellectuelle et politique, monsieur le ministre – à celle-là, on s'y mettrait tous ! Et, madame la ministre, s'il faut bien évidemment répondre « *aux urgences et aux exigences des Français* », encore faudrait-il que nous nous mettions d'accord sur celles-ci. Pour moi comme pour beaucoup de collègues, ce sont le pouvoir d'achat, l'amélioration des services publics, la justice fiscale à laquelle le Sénat et l'Assemblée refusent obstinément de contribuer. Ce sont aussi les investissements d'avenir, qui ne se limitent

pas à la défense et à la guerre. Voilà les sujets sur lesquels nous devons travailler pour trouver un compromis. Pour l'instant, je n'en vois pas le chemin.

Par ailleurs, qu'advient-il de la contribution de la France à l'Union européenne, qui devrait augmenter de 25 %, soit 5,7 milliards d'euros ? Si vous pouvez être intransigeants sur ce montant, je ne vois pas ce qui empêcherait de financer d'autres mesures comme l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu. Comme le président Coquerel, je trouve, madame la ministre, que vous avez une vision très restrictive de ce que sont les services votés

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** C'est celle du droit. Si vous n'êtes pas d'accord, allez la contester devant le Conseil d'État, demandez-lui s'il est possible d'engager des dépenses discrétionnaires qui ne seraient pas autorisées par un décret ou par la loi : cela permettra de faire jurisprudence. Je suis sereine sur la lecture administrative que nous avons des services votés ; je le suis moins s'agissant de ce que cela implique pour le pays et la vie des Français.

Monsieur de Courson, le Conseil d'État nous a indiqué qu'un dépôt du projet de loi spéciale postérieurement à la date mentionnée au 2° de l'article 45 ne serait, en tout état de cause, pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption. Rien ne peut être irrégulier dès lors que l'objectif est d'éviter le défaut du pays. Il n'y aurait donc pas de risque d'inconstitutionnalité, d'autant que la commission mixte paritaire s'est bien réunie le 19 décembre.

Ensuite, je vous confirme que les crédits des services votés correspondront strictement aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2025 : nous en ouvrirons entre 25 % et 30 % par ministère selon les besoins.

S'agissant du prélèvement sur recettes, je répète que tous les engagements pris seront honorés, quels qu'en soient la nature – contribution, aide à une PME, prime d'activité – et le bénéficiaire – entreprises, ménages, Union européenne, organisations internationales comme l'ONU. L'Union européenne n'est pas prioritaire par rapport aux Français : nous payerons à chacun ce qui lui est dû, ce qui prouve d'ailleurs que notre vision n'est pas austéritaire.

Monsieur de Courson, il n'est pas souhaitable que la loi spéciale soit maintenue toute l'année : suspendre toutes les dépenses d'investissement et toutes les dépenses discrétionnaires, soit 40 à 50 milliards d'euros en tout et presque 2 points de PIB, cela conduirait à une récession majeure qui nous coûterait bien plus que ces 2 points de PIB. Quoi qu'il en soit, il faut ajouter à votre calcul les charges d'intérêts, qui augmenteraient de 8 milliards d'euros, et les 5,5 milliards d'euros supplémentaires du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Certes, ces dépenses figurent dans la loi de finances initiale, mais n'oublions pas qu'elles doivent être financées autrement que par du déficit. S'il fallait appliquer la loi spéciale toute l'année – et je répète qu'il ne faut pas se projeter dans ce scénario – le tendancier porterait le déficit à 6 % du PIB. Selon la durée de la loi spéciale, le déficit se trouvera donc entre les 5,4 % initialement prévus et 6 %.

Enfin, s'agissant du Dilico, toutes les mesures prévues seront appliquées – donc le Dilico 1 – mais toutes celles qui ne sont pas inscrites en loi de finances ne le seront pas. Encore une fois, je ne peux pas demander à mes services de faire ce que bon me semble : la seule chose qu'ils doivent appliquer, c'est la loi.



**M. Roland Lescure, ministre.** Avec la loi spéciale, non seulement les recettes seront moindres, puisque les impôts exceptionnels prévus par le PLF pour 2026 ne pourront pas être prélevés, mais en plus certaines dépenses augmenteront mécaniquement. Le déficit s'établirait donc entre 5,5 % et 6 % du PIB. Ce n'est pas souhaitable.

Monsieur Maurel, si nous n'avions pas changé de politique, le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'aurait probablement pas été adopté – et vous ne vous seriez pas abstenu lors du vote, comme vous l'avez fait.

**M. Emmanuel Maurel (GDR).** C'est un rapport de force !

**M. Roland Lescure, ministre.** Précisément ! C'est une négociation. La situation politique, inédite, nous commande de faire un pas les uns vers les autres. C'est ce que bon nombre d'entre nous ont fait sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il faut continuer dans cette voie pour le budget de l'État.

**M. le président Éric Coquerel.** Madame la ministre, vous parlez beaucoup de jurisprudence mais en l'espèce, il n'y en a pas. La loi spéciale est un objet inédit : la seule à avoir été adoptée depuis que la LOLF existe remonte à l'an dernier. Dans ses avis, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé dans l'absolu mais simplement sur les questions que vous lui posiez. Nous ne savons pas ce qu'il dirait sur une autre interprétation des services votés. Votre présentation est donc un peu biaisée.

La meilleure preuve que la jurisprudence se construit en avançant est que la première fois que la loi spéciale a été utilisée, en 1979, à la suite de la censure du PLF, le cas n'était pas prévu par la Constitution. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il devait l'accepter faute de temps pour avoir un budget avant le 31 décembre. Quoi qu'en disent les constitutionnalistes, en raisonnant par analogie, il se prononcerait probablement dans le même sens aujourd'hui.

Nous en venons aux questions des autres députés.

**M. Jean-Pierre Vigier (DR).** La loi spéciale permettra d'assurer la continuité de l'État, mais elle emporte aussi un certain nombre de contraintes. Deux, en particulier, préoccupent les zones rurales.

Sans projet de loi de finances, les dotations d'investissement des collectivités territoriales – DETR, DSIL, fonds vert – ne peuvent être reconduites, suspendant ou retardant nombre de projets locaux. Pouvez-vous vous engager à ce que ces dotations ne soient pas rabotées et que les financements suspendus soient rattrapés une fois la loi de finances adoptée ?

Par ailleurs, vous avez précisé, madame la ministre, qu'en l'absence de loi de finances, les agriculteurs dont le troupeau a été abattu en raison de la dermatose nodulaire contagieuse ne pourront pas bénéficier d'exonération des indemnités d'abattage. Alors que les éleveurs traversent une grave crise sanitaire, imposer les indemnités serait une double peine pour ceux qui ont tout perdu avec l'abattage de leur troupeau : travaillons ensemble pour doter la France d'un budget dès le début d'année, afin de répondre à leurs besoins et leurs demandes.

**M. Emeric Salmon (RN).** Je veux porter la voix des électeurs qui m'ont élu une première fois en juin 2022 alors qu'ils ne me connaissaient pas – je venais de Bretagne –, puis

à nouveau, dès le premier tour, en juin 2024. Ces Haut-Saônois me posent des questions simples, concrètes et pourtant souvent absentes de nos débats budgétaires : pourquoi leurs impôts augmentent-ils pendant que l'aide médicale de l'État (AME) reste intouchable ? Pourquoi n'ont-ils plus accès à un médecin alors que les crédits alloués aux mineurs non accompagnés explosent ? Pourquoi le prix de l'électricité s'envole alors que les délinquants étrangers ne sont toujours pas expulsés ? Ce ne sont pas des slogans, mais la réalité vécue dans ma circonscription.

Les Haut-Saônois sont accueillants, mais ils demandent aujourd'hui des comptes. Ils m'ont fait l'honneur de m'élire député et attendent maintenant des réponses claires et des choix budgétaires assumés. Mais les réponses, nous les connaissions d'avance et c'est bien pour cela que nous ne pouvions pas voter le PLF pour 2026, un budget qui refusait de faire des choix et de répondre à ces questions simples. Et voilà le résultat : si nous débattons d'une loi spéciale à l'avant-veille de Noël, ce n'est pas un accident, mais la conséquence directe de l'aveuglement budgétaire que nous dénonçons.

**M. Jean-Paul Mattei (Dem).** Je tiens à saluer le travail mené par le rapporteur général pour trouver un compromis. Les nouvelles discussions porteront-elles sur le texte initial ou sur la copie du Sénat ? Comment allons-nous travailler ? Il y a beaucoup de blocages. Si nous avons réussi à trouver un consensus sur le PLFSS, ce sera plus compliqué cette fois. Nous avons déjà beaucoup débattu, y compris à l'Assemblée. Nous pouvons aboutir à un texte de compromis, mais, pour rassurer nos concitoyens, ne pensez-vous pas que le Premier ministre devrait, *in fine*, engager sa responsabilité et le faire adopter en recourant au 49.3 ?

**M. Jean-Didier Berger (DR).** Madame la ministre, vous dites que si la loi spéciale devait s'appliquer jusqu'à la fin de l'année 2026, le déficit s'établirait à 6 % du PIB. Il serait donc aggravé de 40 milliards par rapport à la copie initiale du gouvernement. Comment êtes-vous parvenue à cette estimation ? Charles de Courson a démontré que les recettes et dépenses rendues impossibles par la loi spéciale s'équilibraient presque.

**Mme Mathilde Feld (LFI-NFP).** Je n'ai pas eu de réponse à ma question sur le recours aux ordonnances.

**M. Philippe Brun (SOC).** Madame la ministre, je ne comprends pas en quoi le régime des services votés vous empêcherait de commander les munitions indispensables au fonctionnement de nos armées. Je ne lis rien de tel dans l'article 45 de la LOLF. Je vois plutôt dans ce choix une volonté de brutaliser le Parlement pour obtenir l'adoption du budget au forceps.

**M. le président Éric Coquerel.** On devrait effectivement pouvoir le faire, en tout cas au niveau des crédits votés l'an dernier.

**M. Didier Padey (Dem).** J'étais encore maire il y a deux mois. La loi spéciale permettra-t-elle réellement de verser les crédits engagés par les collectivités territoriales au titre des dotations comme la DETR et la DSIL ? Aujourd'hui, tout est à l'arrêt : les préfets de région, qui gèrent la DSIL, disent que les comptes sont vides, mais les communes n'ont pas toujours la trésorerie pour assurer les engagements. Le total s'élève à plusieurs millions d'euros. C'est un vrai problème. Pouvons-nous débloquent la situation ?

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Monsieur Padey, toutes les dépenses engagées par le passé sont dues et seront couvertes par les crédits ouverts dans le cadre du décret relatif aux services votés – avec la ministre Françoise Gatel, nous en donnerons nous-mêmes la consigne. Dans certains départements, les préfets ont manifestement engagé plus de crédits que ce dont ils disposaient. Certes nous nous engageons à honorer les engagements passés, mais il faudra bien que les différentes commissions s'en tiennent aux crédits de paiement qui leur sont alloués, pour ne pas faire de la cavalerie. Si on engage de l'argent qu'on n'a pas, les délais de paiement sont évidemment allongés.

Monsieur Brun, il faut vraiment arrêter avec l'accusation de « brutalisation » du Parlement : il s'agit simplement d'appliquer les règles. Toutes les munitions commandées en 2025 qui seront livrées en 2026 seront payées. Mais, en l'absence de marche et de surmarche, il faut composer avec les crédits prévus dans la loi de finances initiale pour 2025. Or 90 % seront consommés pour honorer les restes à payer des commandes passées. Pour engager de nouvelles commandes, il faut donc de nouveaux crédits. Avec toute la bonne volonté du monde et malgré tout mon engagement pour que nous ayons un pays fort dans ce monde hostile, je ne peux pas autoriser un ministère à passer des commandes avec de l'argent qu'il n'a pas.

**M. le président Éric Coquerel.** Nous avons décidément un désaccord sur la lecture du cadre de la loi spéciale.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Il ne sera possible de passer de nouvelles commandes que s'il reste une petite marge sur les crédits de 2025, après les restes à payer. La situation s'était d'ailleurs déjà présentée l'année dernière, lorsque Sébastien Lecornu était ministre des armées. Nous avons tout fait pour soutenir notre réarmement, à plus forte raison compte tenu des circonstances géopolitiques de l'époque – nous nous souvenons tous du passage de Zelensky à la Maison-Blanche – mais à un moment donné, il n'est pas possible d'engager de nouvelles commandes sans nouveaux crédits.

Madame Feld, tous les débats sur le choix d'un outil constitutionnel pour adopter le budget sont, à mes yeux, secondaires. Je vais vous donner un scoop : s'il n'y a pas de compromis, il n'y aura pas de budget – ni par 49.3, ni par ordonnance puisque celle-ci porte sur un texte initial – tout simplement parce qu'il ne pourra pas y avoir de vote. En septembre, le Premier ministre avait déclaré qu'avant le « qui », il fallait déterminer le « quoi ». De la même manière, il faut aujourd'hui définir le « quoi » avant le « comment ». Ne nous lançons pas dans un débat de constitutionnalistes alors que la seule question qui vaille est de savoir ce qu'on met dans le budget pour trouver un compromis.

Monsieur Berger, en l'absence de loi de finances, certaines dépenses augmentent de fait. C'est ce que l'on appelle le tendanciel. Par exemple, le coût de la prime d'activité augmente avec le nombre de bénéficiaires, dont vous ne contrôlez pas le nombre. Pour stabiliser cette dépense, il est donc nécessaire d'en ajuster les paramètres – une décision qui peut d'ailleurs faire largement débat. Il en va de même des allègements généraux : si vous n'en ajustez pas la convexité, ils coûtent plus cher.

Pour un certain nombre de dépenses, l'application des règles de 2025 conduirait, compte tenu des réalités démographiques et économiques de 2026, à une augmentation tendancielle qui, dans bien des domaines, excéderait notre croissance nominale – et c'est bien là tout le problème. Par exemple, l'an prochain, l'augmentation conjointe du PIB et de l'inflation devrait avoisiner 2,3 % ; or si nous ne reparamétrons pas nos lois, règlements ou

arrêtés, bien des dépenses augmenteront davantage que cela. L'objet d'un certain nombre de dispositions du PLF est de procéder à ce reparamétrage pour adopter une pente de dépenses cohérente avec notre croissance – c'est ce que nous appelons « faire des économies ».

Nous avons parfois bien du mal à nous mettre d'accord sur ces changements. Permettez-moi d'illustrer mes propos avec un exemple très parlant du PLFSS : le tendanciel de la dépense de médicaments est de 7 %. Autrement dit, en l'absence de régulation dans le PLFSS, la dépense de médicaments augmenterait de 7 % dans l'année. Or il se trouve que le tendanciel de croissance de nombreuses dépenses est très élevé.

En l'absence de loi de finances, la dépense naturelle porterait notre déficit à 6 % – ce n'est pas un chiffre fantaisiste : il se fonde sur ceux de nombreux organismes qui regardent la situation de près, comme le Haut Conseil des finances publiques, la Commission européenne, le Fonds monétaire international, l'OCDE, l'OFCE. Avec le texte adopté par le Sénat, le déficit serait de 5,4 %. Selon la durée d'application de la loi spéciale, le déficit s'établirait entre les deux. Pour revenir à l'objectif d'un déficit de 5 %, il faut donc réaliser des économies – ce sont les fameux 44 milliards évoqués par François Bayrou en juillet, qui correspondent à la différence entre le tendanciel et notre objectif.

Vous avez raison : l'adoption du PLFSS abaisse un peu l'étiage. Mais en l'absence de projet de loi de finances, le transfert de 4,5 milliards de l'État vers la sécurité sociale ne sera pas financé, ce qui imposera à la sécurité sociale de le faire sur les marchés. La situation pèse donc bien sur notre besoin de financement.

Monsieur Mattei, en nouvelle lecture, la base de travail sera le texte issu du Sénat.

Monsieur Vigier, votre question est intéressante : le gouvernement autorisera-t-il le rattrapage des dépenses ? C'est à vous de décider ! Tout dépend de ce que vous inscrirez dans la loi. Si vous prévoyez les mêmes sommes qu'initialement, à charge pour nous de les dépenser en moins de temps, cela ne changera pas grand-chose pour les communes. Mais vous pouvez aussi prévoir des montants inférieurs – onze douzièmes des crédits initiaux par exemple, si nous avons un budget fin janvier. Le gouvernement n'a pas d'avis : il appliquera le texte que vous aurez adopté.

Enfin, nous n'avons aucune intention cachée concernant la défiscalisation de l'indemnisation en cas d'abattage. Seulement, son effectivité est conditionnée à l'existence d'une loi de finances.

**M. le président Éric Coquerel.** Madame la ministre, je vous assure que votre interprétation de l'article 45 de la LOLF n'est pas la seule possible. Or elle aura des conséquences sur le contenu du décret relatif aux services votés, sur lequel nous ne serons pas consultés.

Vous considérez que la loi spéciale vous autorise à honorer les engagements pris en 2025, mais pas à engager de nouvelles dépenses. Mais l'article 45 dispose que 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.* » Autrement dit, si, en janvier 2025, les crédits permettaient d'acheter 10 000 balles pour l'armée, vous pourriez ouvrir les crédits nécessaires pour acheter de nouveau

10 000 balles en 2026. C'est une interprétation très différente de la vôtre, qui ne me semble pas correspondre à l'esprit de l'article 45.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Vous avez omis de lire la fin de l'alinéa, qui précise que les services votés « *ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année* » – en l'espèce, la loi de finances initiale pour 2025. Cela signifie, par exemple, que l'armée ne peut pas passer toutes les commandes qu'elle envisageait grâce aux 6,7 milliards d'euros de la marche et de la surmarche.

**M. le président Éric Coquerel.** Ce n'est pas ce que je dis. Je souligne simplement que, pour l'achat de munitions, vous pouvez reconduire en 2026 les crédits nécessaires pour rester au niveau de ce qui a été voté en 2025 puisqu'il s'agit d'assurer la continuité des services publics.

**Mme Amélie de Montchalin, ministre.** Permettez-moi de faire un raisonnement par l'absurde. Si je solde tous les restes à payer de 2025 et que je lance pour 2026 les mêmes dépenses nouvelles qu'en 2025, je n'arriverai jamais à tenir les crédits votés en loi de finances initiale pour 2025. Nous pourrions faire des plus et des moins ensemble, monsieur le président, vous savez que je le fais avec bon cœur et grand sourire, mais ça ne tiendra pas dans l'enveloppe.

**M. le président Éric Coquerel.** Je pense que vous avez tort. Et vous ne nous avez pas répondu sur l'éventuel recours au 49.3.

**M. Roland Lescure, ministre.** Nous vous faisons la même réponse que pour les ordonnances.

La réunion s'achève à vingt-trois heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du lundi 22 décembre 2025 à 21 heures 30**

*Présents.* - Mme Christine Arrighi, M. Jean-Pierre Bataille, M. Jean-Didier Berger, M. Anthony Boulogne, M. Philippe Brun, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Alexandre Dufosset, Mme Mathilde Feld, M. Antoine Golliot, Mme Ayda Hadizadeh, M. Pierre Henriet, M. François Jolivet, Mme Chantal Jourdan, M. Philippe Juvin, M. Tristan Lahais, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Denis Masségli, M. Jean-Paul Mattei, M. Emmanuel Maurel, M. Paul Midy, M. Jacques Oberti, M. Didier Padey, M. Christophe Plassard, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Emeric Salmon, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Nicolas Tryzna, M. Jean-Pierre Vigier

*Excusés.* - M. Karim Ben Cheikh, M. Emmanuel Tjibaou, M. Pierre Henriet, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pires Beaune, M. Christian Baptiste

*Assistaient également à la réunion.* - M. Mickaël Bouloux, M. Joël Bruneau, M. Pascal Lecamp, M. Christophe Naegelen, M. Jean-Luc Warsmann