



**MINISTÈRES
ÉCONOMIQUES
ET FINANCIERS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Effets d'une application prolongée de la loi spéciale en 2027

JUILLET 2026

Jérôme FOURNEL
Pauline CALLEC
Aspasie PLEIBER
Ilyes BENNACEUR

**Inspection générale
des finances**



**MINISTÈRES
ÉCONOMIQUES
ET FINANCIERS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale
des finances**

RAPPORT

N° 2026-E-053-02

**EFFETS D'UNE APPLICATION PROLONGÉE DE LA LOI
SPÉCIALE EN 2027**

Établi par

PAULINE CALLEC
Inspectrice des finances

ASPASIE PLEIBER
Inspectrice des finances

ILYES BENNACEUR
Inspecteur des finances
adjoint

Sous la supervision de
JÉRÔME FOURNEL
Inspecteur général des finances

- JUILLET 2026 -

SYNTHÈSE

En l'absence de vote du budget, la loi spéciale est un dispositif prévu par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui autorise l'État à continuer à percevoir les impôts existants et à recourir à l'emprunt jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Étant donné la mobilisation d'une loi spéciale au cours des deux derniers exercices budgétaires, une nouvelle application ne peut être exclue pour 2027. Or, du fait des échéances électorales à venir, si le budget n'est pas adopté avant la fin du mois de février 2027, un scénario dans lequel la loi spéciale s'appliquerait au-delà de l'été peut être envisagé. Dans ce contexte, la mission a étudié l'option dans laquelle ni le PLF ni le PLFSS ne seraient adoptés au 31 décembre 2026 et la loi spéciale s'appliquerait soit pendant neuf à onze mois en 2027, soit sur toute l'année.

Le régime dit « des services votés » limite les dépenses de l'État au minimum de crédits que le gouvernement juge indispensable pour assurer la continuité des services publics, dans les conditions approuvées par le Parlement l'année précédente. Dans son avis du 9 juillet 2026, le Conseil d'État a largement repris, mais aussi précisé et clarifié la doctrine relative aux services votés, et en particulier : (i) les dépenses satisfaisant à la règle des services votés sont celles qui se rapportent à des engagements antérieurs de l'État et celles strictement nécessaires à la poursuite de l'exécution des services publics ; (ii) les crédits peuvent être répartis de façon plus souple entre les différents programmes, selon leur évolution tendancielle, en restant dans le plafond global de l'ensemble des crédits de l'enveloppe n-1 (pour les crédits limitatifs) ; (iii) seuls les crédits répondant à la règle des services votés peuvent être ouverts en début d'exercice. Le champ du PLFSS n'est pas soumis aux mêmes règles de plafonnement de crédits mais le Conseil d'État indique que le gouvernement pourrait, en absence d'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), fixer une valeur de référence en matière d'évolution des dépenses d'assurance maladie pour l'année.

Un exercice de budgétisation fine devrait donc être mené avant le début d'exercice sous loi spéciale pour s'assurer que les plafonds de crédits par programme sont bien calibrés. Ce travail devra permettre une priorisation des dépenses pour s'assurer de rester sous le plafond de la loi de finances initiale pour 2026. Cet exercice serait d'autant plus complexe qu'il est probable que les dépenses obligatoires, car répondant à l'exigence de continuité de la vie nationale, évolueraient au fil du temps. Aussi, du fait de la rigidité de la dépense, le décalage des autorisations d'engagement dans le cadre des services votés aurait des effets en crédits de paiement à partir de 2028.

En application de cette doctrine, la mission a identifié les difficultés macroéconomiques, sectorielles et de gestion publique générées par une loi spéciale prolongée.

Le redressement des finances publiques serait impossible sous loi spéciale. Du fait de l'évolution spontanée des dépenses, notamment sociales, et de l'impossibilité de mettre en place des mesures de freinage de la dépense ou des mesures fiscales par la voie des textes financiers (même s'il existe des curseurs réglementaires activables), le déficit se creuserait en cas d'application prolongée des services votés. Il est probable que la dégradation soit encore plus forte en cas d'application de la loi spéciale sur une durée inférieure à un an du fait d'une accélération des dépenses en fin d'année. Sur le plan macroéconomique, l'accroissement de l'incertitude affecterait la confiance des acteurs économiques et renchérirait le coût d'emprunt de l'État.

En l'absence de cadre budgétaire classique, la volatilité, déjà présente en période d'élection présidentielle, serait accrue alors que l'État serait privé d'une partie des outils pour réagir en urgence à une crise importante. Il ne pourrait y faire face qu'en prenant un décret d'avance non gagé prévu par l'article 13 de la LOLF « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* » mais ne serait pas en capacité de mobiliser les outils propres à une loi de finances dans des délais courts (mise en place de garanties en LFR pour répondre à la crise financière de 2008 et sanitaire de 2020, utilisation du levier fiscal, etc.).

Plusieurs secteurs seraient très fortement affectés par une loi spéciale prolongée en raison de leur dépendance à la commande publique ou aux aides de l'État : la Défense avec un retard pris sur les programmes d'armement, le bâtiment et les travaux publics du fait de la suspension de certains chantiers et des aides telles que MaPrimeRénov, l'agriculture du fait de l'absence d'une partie des aides discrétionnaires, ou encore la recherche avec l'absence de lancement de nouveaux appels à projets. En effet, là où un rattrapage a été possible les années précédentes en raison de la courte période d'application de la loi spéciale, le rattrapage serait très limité voire impossible si elle venait à s'appliquer plus de neuf mois.

Les administrations feraient également face à de nombreuses difficultés en cas d'application longue des services votés. Côté État, en recettes, il serait contraint du fait de l'impossibilité de mettre en place des mesures fiscales de rendement et de reconduire des mesures arrivant en extinction au 31 décembre 2026 et, à l'inverse, les contribuables verraient leur impôt sur le revenu augmenter du fait de la non revalorisation du barème sur l'inflation. Côté État toujours, en dépenses, il existe un risque qu'au-delà des mesures obligatoires (prestations, rémunérations, etc.), le plafond global de la LFI 2026 puisse être insuffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses jugées inéluctables. La mission appelle ainsi l'attention sur la nécessité d'être très strict sur l'inclusion des dépenses qui ne relèvent pas rigoureusement des services votés et sur le rythme d'engagement fin 2026. Côté Sécurité sociale, l'essentiel des dépenses de protection sociale sont des dépenses de prestations établies par la loi : le déficit se creuserait assez probablement, ce qui générerait un besoin de financement accru pour l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) et des tensions sur sa trésorerie. Côté collectivités territoriales, les bases fiscales ne seraient pas revalorisées et les dotations d'investissement seraient interrompues, limitant leur capacité à financer de nouveaux projets.

Enfin, la sortie de loi spéciale appliquée sur plus de neuf mois serait particulièrement difficile pour l'administration et les assemblées parlementaires : ces dernières devraient préparer et étudier quatre textes budgétaires initiaux (PLF 2027 et 2028, PLFSS 2027 et 2028) sur les trois derniers mois de l'année.

Au regard des conséquences significatives associées au régime des services votés, son application prolongée exposerait le pays à des difficultés certaines et, à certains égards, à des risques majeurs. S'il n'appartient pas à ce rapport de se prononcer sur le recours à tel outil politique et juridique pour adopter le projet de loi de finances, ni de faire de préconisations quant à son contenu, doter le pays d'un véritable budget pour 2027, quelles qu'en soient les modalités d'adoption, serait hautement préférable car il permettrait de lever les nombreuses difficultés exposées dans le présent rapport.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. EN L'ABSENCE DE VOTE DU BUDGET AU 31 DÉCEMBRE 2026, L'APPLICATION D'UNE LOI SPÉCIALE AU-DELÀ DE L'ÉTÉ, QUI CONTRAINDRAIT L'ACTION PUBLIQUE, NE PEUT ÊTRE EXCLUE.....	4
1.1. Si le budget n'est pas voté au 31 décembre 2026, du fait de la tenue de l'élection présidentielle en 2027, les services votés pourraient se prolonger au-delà de l'été, ce qui constituerait une situation inédite.....	4
1.1.1. <i>En l'absence d'adoption du projet de loi de finances au 31 décembre, il peut être recouru à une loi spéciale pour continuer de percevoir les impôts et recourir à l'emprunt.....</i>	4
1.1.2. <i>Du fait du calendrier budgétaire et politique, si le budget n'est pas adopté au 31 décembre 2026, la loi spéciale pourrait se prolonger au-delà de l'été</i>	6
1.1.3. <i>Une loi spéciale d'application longue constituerait une situation inédite, qui n'est pas comparable aux derniers exercices de services votés.....</i>	9
1.2. La doctrine des services votés, qui sera amenée à évoluer vers plus de souplesse en matière de répartition des crédits en vertu du dernier avis du Conseil d'État, se déformerait probablement en cas d'application longue	10
1.2.1. <i>La doctrine des services votés, telle qu'elle a été définie sur les deux derniers exercices, limite fortement les marges de manœuvre du gouvernement</i>	10
1.2.2. <i>Même si la doctrine des services votés serait probablement amenée à se déformer selon leur durée, la loi spéciale présenterait des difficultés en gestion, différentes selon le scénario à 9 mois ou à 12 mois.....</i>	12
1.2.3. <i>Les évolutions de la doctrine prévues dans l'avis rendu par le Conseil d'État impliquent de construire une méthode de budgétisation ex ante....</i>	13
1.3. Le gouvernement pourrait toujours user de son pouvoir réglementaire, y compris pour freiner la dépense, en période de loi spéciale	17
2. LA SORTIE DE LA LOI SPÉCIALE SERAIT D'AUTANT PLUS PROBLÉMATIQUE POUR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT QUE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE DONT IL HÉRITERA SERA DÉGRADÉE DU FAIT DE LA PÉRIODE DE SERVICES VOTÉS.....	18
2.1. L'application de la loi spéciale sur une période prolongée creuserait le déficit et dégraderait les conditions de financement de l'État.....	18
2.1.1. <i>Le redressement des finances publiques serait impossible sous loi spéciale</i>	18
2.1.2. <i>Le choc d'incertitude affecterait la confiance des acteurs économiques et des investisseurs, dégradant la situation macroéconomique durablement</i>	21
2.1.3. <i>L'État saurait réagir en cas de crise sectorielle présentant un risque pour la continuité de la vie de la nation mais ses marges de manœuvre seraient limitées en cas de crise majeure qui nécessiterait des dispositions en loi de finances.....</i>	22

2.2. Une application prolongée de la loi spéciale impacterait plusieurs secteurs et usagers au-delà de la seule année 2027	24
2.2.1. <i>Une application longue des services votés engendrerait un retard dans les programmes d'armement qui affecterait les entreprises du secteur</i>	24
2.2.2. <i>L'arrêt de certains chantiers et des aides à la rénovation énergétique des bâtiments dégraderait la situation financière des entreprises du bâtiment</i>	25
2.2.3. <i>Les nouveaux projets de recherche pourraient subir du retard du fait de l'impossibilité de lancer de nouveaux appels à projets.....</i>	26
2.2.4. <i>Les agriculteurs pourraient subir une mise à l'arrêt prolongée de certains dispositifs d'aide.....</i>	26
2.2.5. <i>Les associations ne participant pas à l'exécution d'une mission de service public pourraient être profondément affectées par les services votés</i>	27
2.3. L'application de la doctrine des services votés sur longue période aurait des impacts significatifs sur les administrations et l'action publique.....	29
2.3.1. <i>L'État ferait face à une insuffisance de crédits sur l'année et serait en difficulté pour honorer certains de ses engagements.....</i>	29
2.3.2. <i>Sur le champ de la LFSS, les dépenses sociales seraient versées sous services votés mais l'Acosse verrait son besoin de financement augmenter et ses conditions sur les marchés se dégrader</i>	37
2.3.3. <i>Les collectivités territoriales pourraient voir leur situation financière se dégrader du fait du plafonnement des ressources versées par l'État.....</i>	39
2.4. Les institutions pourraient être mises sous tension pour préparer la fin de la période de loi spéciale, notamment du fait de la préparation simultanée de plusieurs textes budgétaires	41

INTRODUCTION

Le Premier ministre a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative à la loi spéciale et aux impacts budgétaires, macroéconomiques et microéconomiques que pourrait engendrer une situation dans laquelle le recours à une loi spéciale excéderait la moitié de l'exercice budgétaire 2027.

Pour ce faire, la lettre de mission fixe quatre axes d'analyse :

- ◆ identifier les effets d'ensemble d'un tel scénario sur la croissance et la trajectoire économique ;
- ◆ étudier les conséquences macroéconomiques et financières d'un dérapage du déficit public en 2027 consécutif à l'absence de budget voté ;
- ◆ objectiver les effets de cette situation sur la capacité d'action de l'État face aux chocs et aux crises ;
- ◆ analyser les impacts microéconomiques sur les territoires et dans les secteurs économiques les plus exposés.

La mission se place ainsi dans l'hypothèse où ni la loi de finances ni la loi de financement de la Sécurité sociale n'aura été adoptée au 31 décembre 2026. À la demande des commanditaires, la mission a été amenée à étudier deux scénarios : (i) un scénario dans lequel un nouveau budget serait voté après l'été et la loi spéciale s'appliquerait *a minima* sur les neuf premiers mois de l'année et (ii) un scénario dans lequel la loi spéciale s'appliquerait sur la totalité de l'année. La mission exclut dans ces scénarios, conformément à sa lettre de mission, la mise en œuvre d'un budget par ordonnance en application de l'article 47 alinéa 3 de la Constitution, qui représente une alternative forte qui mériterait une analyse spécifique.

En parallèle de cette mission, le gouvernement a sollicité un avis du Conseil d'État sur l'interprétation de la doctrine des services votés, rendu le 9 juillet 2026, et dont la mission a tenu compte dans le présent rapport.

Sur le plan méthodologique, la mission a mené des entretiens avec les administrations compétentes en matière économique et budgétaire (direction du budget (DB), direction générale du Trésor (DG Trésor), direction générale des finances publiques (DGFIP), direction de la Sécurité sociale (DSS), direction générale des collectivités locales (DGCL)) ainsi qu'avec les administrations qui suivent les secteurs et acteurs possiblement les plus impactés par le régime des services votés (notamment la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction générale de l'offre de soins (DGOS), la direction générale de l'armement (DGA) et certains contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (Armées, transition écologique, ministères sociaux)). La mission s'est également entretenue avec des collectivités territoriales et des acteurs économiques. La liste des personnes rencontrées est annexée à ce rapport.

Le présent rapport s'articule autour de deux parties : la première rappelle le cadre juridique de la loi spéciale et la doctrine applicable aux services votés (et ses évolutions envisagées au regard de l'avis du Conseil d'État) ; la deuxième détaille les effets d'une loi spéciale prolongée sur l'économie, les finances publiques et les administrations.

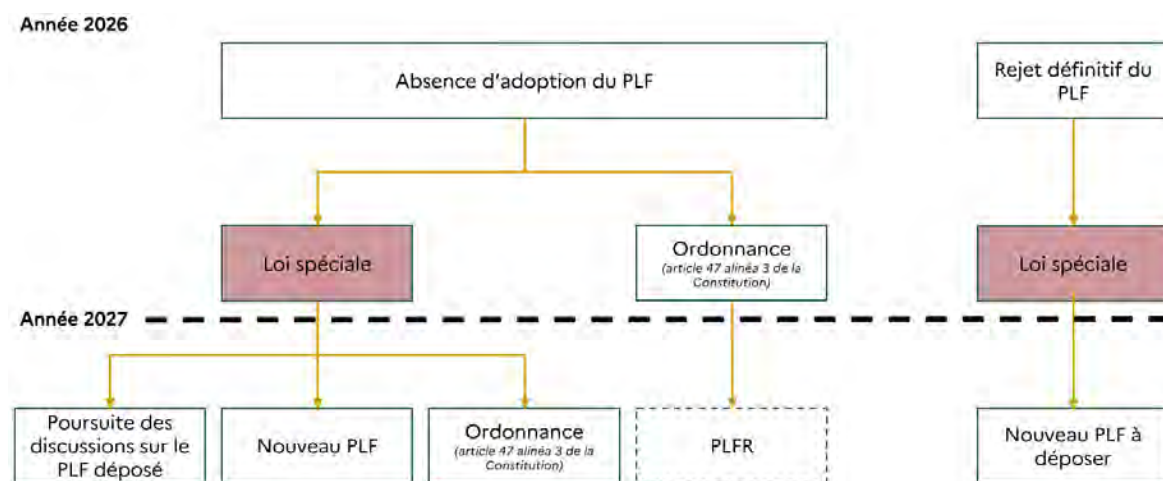
1. En l'absence de vote du budget au 31 décembre 2026, l'application d'une loi spéciale au-delà de l'été, qui contraindrait l'action publique, ne peut être exclue

1.1. Si le budget n'est pas voté au 31 décembre 2026, du fait de la tenue de l'élection présidentielle en 2027, les services votés pourraient se prolonger au-delà de l'été, ce qui constituerait une situation inédite

1.1.1. En l'absence d'adoption du projet de loi de finances au 31 décembre, il peut être recouru à une loi spéciale pour continuer de percevoir les impôts et recourir à l'emprunt

La mission se place dans un scénario dans lequel ni le projet de loi de finances (PLF) ni le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) ne sont adoptés par le Parlement avant le 31 décembre 2026, et le gouvernement choisit de ne pas recourir aux ordonnances. Cette dernière option reste malgré tout possible, y compris après avoir recouru à une loi spéciale et tant que le PLF n'a pas été rejeté (cf. figure 1).

Figure 1 : Scénarios possibles en cas d'absence d'adoption de la loi de finances au 31 décembre 2026



Source : Mission.

Dans ce contexte, le gouvernement soumettrait donc au Parlement une loi spéciale, qui constitue un texte transitoire jusqu'à l'adoption de la loi de finances initiale de l'année¹. Cette dernière, qui a le caractère d'une loi de finances², est prévue à l'article 47 alinéa 4 de la Constitution et à l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans deux hypothèses :

- ♦ d'une part, en cas de dépôt tardif du PLF ne permettant pas sa promulgation au 31 décembre de l'année, le gouvernement peut déposer un projet de loi spéciale avant le 19 décembre devant l'Assemblée nationale ;
- ♦ d'autre part, en cas de censure du PLF par le Conseil constitutionnel, le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi spéciale immédiatement devant l'Assemblée nationale.

¹ Décision n°79-111 DC du 30 décembre 1979.

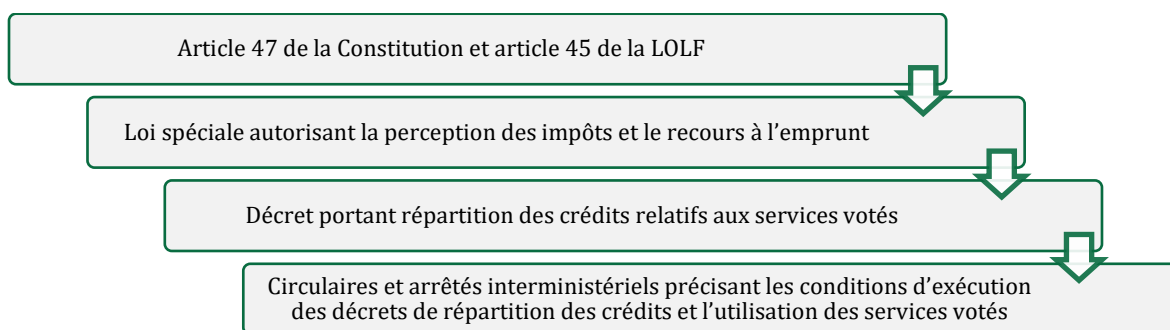
² Article 1 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

L'interprétation de ce cadre par la jurisprudence autorise par ailleurs à recourir à ce dispositif même si le texte est déposé dans les temps mais qu'il n'est pas adopté avant le 31 décembre de l'année, étant considéré que le Parlement et le gouvernement doivent « *prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* »³, ce qui a été le cas les deux dernières années.

La loi spéciale autorise l'État à continuer à percevoir les impôts existants⁴ et à recourir à l'emprunt⁵ jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Si le contenu de la loi spéciale n'est pas défini précisément par les textes, la pratique et l'interprétation de son cadre juridique l'ont amené à évoluer pour prévoir également les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales⁶ et, en l'absence de LFSS, pour autoriser les organismes de la protection sociale à recourir à l'emprunt⁷. La mission considère comme très risqué de chercher à étendre le contenu de la loi spéciale au-delà de la stricte autorisation de perception des recettes. En effet, un champ trop large des dispositions pourrait compliquer son adoption au Parlement en l'absence de consensus et, par ailleurs, certaines dispositions pourraient être jugées inconstitutionnelles.

Après la promulgation de la loi spéciale, le gouvernement précise son application à travers un décret portant répartition des crédits relatifs aux services votés et des directives ministérielles (arrêtés et circulaires) (cf. figure 2).

Figure 2 : Corpus juridique applicable aux services votés



Source : Mission.

Le décret ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés fixe un montant de crédits qui ne peut excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. Au titre de l'article 45 de la LOLF, le régime dit « des services votés », transitoire et restrictif, limite les dépenses de l'État au minimum de crédits que le gouvernement juge indispensable pour assurer la continuité des services publics, dans les conditions approuvées par le Parlement l'année précédente. Le Conseil d'État souligne ainsi que la finalité de la loi spéciale 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* »⁸.

³ CC, décision n°79-111 DC du 30 décembre 1979, point 2 ; Avis du Conseil d'État n° 409081 du 9 décembre 2024.

⁴ Alinéa 2 de l'article 45 de la LOLF.

⁵ Avis du Conseil d'État relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, 9 décembre 2024.

⁶ Il n'a pas été nécessaire d'inscrire un article spécifique concernant le PSR UE car il découlait de l'autorisation de continuer à prélever les impôts existants.

⁷ Article 4 de la loi n°2024-1188 du 20 décembre 2024.

⁸ Avis du Conseil d'État relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, 9 décembre 2024 reprenant CC, décision n°79-111 DC du 30 décembre 1979.

Le régime des services votés exclut ainsi toute nouvelle initiative ou nouvel engagement non indispensable à la continuité des services publics.

La publication de ce décret n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année. La loi de finances de l'année précédente cesse de s'appliquer au 31 décembre de l'année et sert uniquement de fondement pour la détermination des crédits reconduits au titre des services votés.

Un arrêté organise la gestion et le contrôle budgétaire et des circulaires (une circulaire du Premier ministre et une circulaire de la direction du budget en 2026 par exemple) permettent de préciser les modalités de mise à disposition des crédits et d'exécution de la dépense sur le périmètre de l'État.

En revanche, à la différence du budget de l'État qui dispose d'un cadre organique fixant les principes de gestion par services votés en l'absence de loi de finances, il n'existe pas de disposition équivalente pour la Sécurité sociale. La LFSS détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Elle fixe les objectifs de dépenses (notamment l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam)) en fonction des prévisions de recettes, et non des plafonds de crédits comme c'est le cas pour le budget de l'État. L'essentiel des dépenses de protection sociale sont des dépenses de prestations établies par la loi et dont les régimes sont redevables envers les bénéficiaires sans qu'aucune autorisation annuelle de dépense ne soit nécessaire. Dès lors que ces prestations sont dues, l'absence de LFI ou de LFSS n'aurait donc pas de conséquence juridique ni opérationnelle directe sur leur versement.

En vertu du principe d'autonomie financière, les collectivités territoriales ne sont quant à elles pas tenues d'appliquer les règles relatives aux services votés.

1.1.2. Du fait du calendrier budgétaire et politique, si le budget n'est pas adopté au 31 décembre 2026, la loi spéciale pourrait se prolonger au-delà de l'été

Au cours de la V^{ème} République, il n'a été recouru à la loi spéciale qu'à trois reprises (en 1979, 2025 et 2026), pour des durées n'excédant pas six semaines. La possibilité de recourir à la loi spéciale n'a pas été conçue pour que cette dernière s'applique dans la durée⁹ puisqu'elle a vocation à être transitoire ; l'esprit de la Constitution et de la LOLF plaide pour une adoption d'une loi de finances dans l'année, de même que les contraintes imposées par la loi spéciale en termes de plafonnement des crédits (cf. 1.2.1). Or, étant donné le calendrier électoral de 2027, la loi spéciale pourrait s'appliquer sur une période plus longue que dans les cas précédents.

Du fait de la tenue des deux tours de l'élection présidentielle les 18 avril et 2 mai 2027, suivis très probablement des élections législatives (en juin 2027), les travaux du Parlement cesseront pendant plusieurs mois au cours de cette période. En effet, il est de coutume que l'Assemblée nationale et le Sénat interrompent leurs travaux deux mois avant le premier tour de l'élection présidentielle, soit fin février 2027. Sachant que les deux dernières lois spéciales ont été appliquées jusqu'à l'entrée en vigueur des lois de finances de l'année respectives, soit le 15 février 2025 et le 20 février 2026, la mission étudie ici un scénario dans lequel le Parlement interrompt ses travaux avant que le PLF pour 2027 ne soit voté. Dans l'hypothèse où une dissolution de l'Assemblée nationale serait prononcée après la tenue du

⁹ Le Conseil d'État rappelle à cet égard dans son avis du 9 juillet 2026 que « ces procédures, qui privent le Gouvernement et le Parlement de toute marge de manœuvre tant pour allouer les dépenses de l'État en fonction de leurs priorités politiques que pour réduire efficacement les déficits publics, n'ont vocation à être mises en œuvre que pour une durée aussi brève que possible ».

deuxième tour de l'élection présidentielle, les travaux parlementaires ne reprendraient au plus tôt que fin juin 2027 voire début juillet 2027¹⁰.

À la suite des élections, plusieurs options s'offriront au nouveau gouvernement pour l'adoption du PLF 2027 (cf. figure 3) :

- ♦ la reprise des débats sur la version du PLF du précédent gouvernement s'il n'a pas été définitivement rejeté, ce qui est possible si le texte était au Sénat au moment de la dissolution ou s'il a déjà fait l'objet d'un premier examen par les deux chambres (troisième option présentée dans la figure 3). Cette option pourrait être envisagée si le nouveau gouvernement souhaite disposer rapidement d'un budget pour pouvoir se concentrer sur le PLF 2028, et éventuellement sur un projet de loi de finances rectificatif (PLFR) pour 2027. Dans un tel cas, du fait de la règle de l'« entonnoir » en matière d'amendements parlementaires, les nouveaux amendements ne seraient possibles que sur les dispositions restant en discussion. Cela réduirait les délais d'examen mais aussi les options pour modifier le texte. Ainsi, selon la composition de l'Assemblée, une telle option pourrait aboutir à une adoption du texte en quelques semaines, éventuellement à l'été si une session extraordinaire était convoquée et que le texte était voté rapidement par les deux chambres ;
- ♦ le dépôt d'un nouveau PLF¹¹ (deuxième option de la figure 3). Dans ce contexte, au regard des différentes étapes du processus budgétaire détaillées dans le tableau 1 à partir d'éléments transmis par la direction du budget (DB), la loi spéciale pourrait s'appliquer pendant plus de neuf mois en 2027 (dans le cas d'une procédure dite dégradée). Les délais de préparation et de vote du PLF et du PLFSS pourraient être réduits à un minimum d'environ six mois : si le cadrage politique est donné début juin, ce qui suppose que le gouvernement entre en fonction en ayant déjà préparé les principaux arbitrages, cela ne permettrait pas d'aboutir avant fin novembre. Une hypothèse de services votés sur dix à onze mois, voire douze mois, n'est donc pas à exclure.

Du fait de la compression des délais envisagés, la procédure dégradée présentée ci-dessous compliquerait l'exercice pour les services de l'État, sans qu'un risque d'erreur ne puisse être exclu, ainsi qu'un risque d'incohérence entre le scénario macroéconomique et le scénario relatif aux finances publiques présentés.

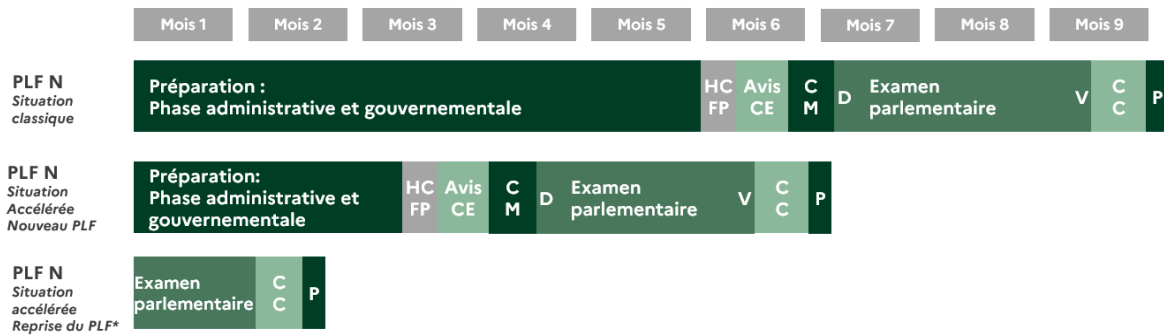
Par ailleurs, le tableau 1 présente un calendrier accéléré qui conserve toutes les étapes actuelles de la procédure budgétaire. Néanmoins, il pourrait être intéressant d'étudier des aménagements de la procédure budgétaire, notamment en cas de situation exceptionnelle telle qu'étudiée dans le présent rapport, de façon à anticiper le plus possible la phase amont de discussions internes à l'administration et de réduire strictement la phase d'arbitrage politique afin de permettre une adoption encore plus rapide du texte.

¹⁰ Aux termes de l'article 12 de la Constitution, les élections générales ont lieu 20 jours au moins et 40 jours au plus après la dissolution, et l'Assemblée se réunit de plein droit le 2^{ème} jeudi suivant l'élection. La passation des pouvoirs présidentiels pourrait avoir lieu au plus tard le 13 mai (dernier jour du mandat présidentiel). En cas de décision de dissolution le 14 mai, les élections législatives pourraient avoir lieu au plus tôt les 6 et 13 juin et au plus tard les 20 et 27 juin. La réunion de l'Assemblée nationale se tiendrait le 24 juin 2027 au plus tôt et le 8 juillet au plus tard, sachant que, pour pouvoir fonctionner, la constitution du Bureau, des Commissions, des postes de responsabilité (Présidence, vice-présidences, questeurs, etc.) au sein de l'Assemblée nationale sont préalables à ses travaux.

¹¹ Il ne s'agit toutefois pas d'une obligation juridique, un nouveau dépôt du texte budgétaire n'étant obligatoire que si la dissolution a lieu quand ce texte est à l'Assemblée nationale.

Rapport

Figure 3 : Comparaison des délais d'adoption d'un PLF selon différents scénarios



Source : Mission d'après DB. Note de lecture : HCFP : Haut conseil aux finances publiques ; CE : saisine et avis du Conseil d'État ; CM : Conseil des ministres ; D : dépôt du projet de loi ; V : vote du projet de loi ; CC : saisine et décision du Conseil constitutionnel ; P : promulgation. Note : les délais d'adoption sont indicatifs, ils seraient susceptibles d'être allongés ou réduits selon le nombre d'amendements éventuellement déposés.

Tableau 1 : Calendrier budgétaire en période normale et en procédure dégradée

Étapes de la procédure budgétaire	PLF classique (en jours)	Procédure dégradée (en jours)
Cadrage de la procédure de budgétisation et définition du solde cible	30	20
Conférences de budgétisation et conférences fiscales entre la direction du budget et la direction de la législation fiscale et les directions ministérielles	30	15
Préparation et tenue des réunions entre le ministre de l'action et des comptes publics et ses homologues pour négocier les montants des crédits et des emplois	40	15
Arbitrages du cabinet du Premier ministre et envoi aux ministres des lettres plafonds arrêtant les plafonds des crédits et emplois	14	7
Conférences de répartition des crédits	14	7
Rédaction du PLF, de la documentation budgétaire et travaux avec la section des finances du Conseil d'État	50	15
Saisine du Haut conseil des finances publiques (HCFP) et publication de son avis	7	7
Saisine du Conseil d'État sur les parties chiffrées du PLF et transmission de son avis	7	7
Finalisation du PLF (ajustement des articles et des évaluations préalables à la suite de l'avis du CE, élaboration du dossier de presse, impressions), Conseil des ministres et dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale	10	10
Total phase administrative et gouvernementale	202	103
<i>Équivalent mois</i>	<i>6,73</i>	<i>3,43</i>
Phase parlementaire	70	70
Phase contentieuse (saisine et la décision du Conseil constitutionnel)	8	8
Total phases parlementaire et contentieuse	78	78
<i>Équivalent mois</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>
Total général	280	181
<i>Équivalent mois</i>	<i>9,33</i>	<i>6,03</i>

Source : Direction du budget.

Concernant le délai maximal d'application de la loi spéciale, rien n'empêcherait *a priori* juridiquement qu'elle soit appliquée sur une année entière. En effet, rien n'impose qu'une loi de finances soit adoptée sur l'année. La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année¹² pourrait ne pas se référer à la loi de finances initiale mais à la loi spéciale, le budget étant quoi qu'il en soit exécuté sur l'année. La certification des comptes par la Cour des comptes¹³ pourrait également s'envisager, les comptes de l'État étant produits indépendamment de la loi de finances¹⁴. Une situation d'une année entière sous loi spéciale soulèverait toutefois des difficultés opérationnelles, notamment pour réaliser la LFI 2028, qui se réfère à la LFI 2027.

1.1.3. Une loi spéciale d'application longue constituerait une situation inédite, qui n'est pas comparable aux derniers exercices de services votés

Une loi spéciale qui serait en vigueur sur une période excédant la moitié de l'année constituerait une situation inédite. En effet, lors des derniers exercices de services votés, qui n'ont pas dépassé un mois et demi, l'administration a su s'adapter en décalant certains engagements budgétaires et un rattrapage complet a été constaté sur le reste de l'année (cf. encadré 1). Un tel rattrapage serait toutefois quasiment impossible sur la majorité des programmes si la loi spéciale venait à durer.

Encadré 1 : Principaux effets des services votés en 2025 et 2026

Si la période des services votés a conduit à un renforcement du contrôle budgétaire, elle n'a pas abouti à une baisse des dépenses en 2025 et 2026. S'agissant de l'État, la consommation à mi-février 2025 est ressortie, par rapport à la même période en 2024 :

- pour les autorisations d'engagement (AE), en baisse de -68 Md€ (-46 %) ;
- pour les crédits de paiement (CP) de -6 Md€ (-8 %).

Néanmoins, ce retard d'exécution a été résorbé dès le mois de juillet par une accélération des dépenses qui avaient temporairement été mises en attente. En fin d'exercice, le taux de consommation de crédits a ainsi été similaire à l'année précédente.

En 2026, les effets constatés sont globalement similaires à ceux observés en 2025. Des décalages de paiements ont été constatés sur les premières semaines, notamment sur les dépenses d'intervention, induisant des décalages dans les versements de l'État aux organismes de Sécurité sociale, sans décalage du versement des prestations par ces derniers.

Source : Cour des comptes, DB.

L'application d'une loi spéciale prolongée ne trouve par ailleurs pas de situation comparable à l'international. En effet, si d'autres États ont connu des périodes d'absence de budget, ces derniers ne peuvent généralement pas être comparés à la France en raison de différences de situations institutionnelles et économiques (cf. encadré 2).

¹² Son contenu est défini à l'article 54 de la LOLF.

¹³ Article 58 de la LOLF.

¹⁴ Même la loi de Règlement (l'année suivante) qui vient clore la gestion de l'exercice antérieur pourrait éventuellement clore la gestion sous loi spéciale. À noter toutefois que cette loi de Règlement, déposée, n'a pas été adoptée ces dernières années.

Encadré 2 : Comparaisons internationales d'absence d'adoption du budget

Aux Etats-Unis, le budget doit être adopté chaque année avant le 1^{er} octobre, date de début de l'année fiscale. Si aucun budget ni loi de financement provisoire (*continuing resolution*) n'est adopté, les activités gouvernementales sont mises à l'arrêt (*government shutdown*) : les administrations fédérales non essentielles doivent suspendre leurs activités, une partie des fonctionnaires est mise en congés, les services jugés essentiels (armées, contrôle aérien, police fédérale, etc.) continuent à fonctionner, les prestations obligatoires comme la *Social Security Administration* continuent généralement d'être versées car elles sont encadrées par des lois pluriannuelles. Plusieurs *shutdown* ont eu lieu au cours de l'histoire des États-Unis ; celui de 2025, qui a duré 43 jours, a été le plus long.

La comparaison est difficile avec la France compte tenu du mécanisme de *shutdown* qui n'y existe pas. Par ailleurs, le périmètre de l'État fédéral américain est plus restreint qu'en France tant du fait du rôle des États fédérés que du moindre poids des pouvoirs publics dans la vie nationale.

La Belgique a connu régulièrement des périodes sans gouvernement et/ou sans budget voté. Le pays a fonctionné plus de 500 jours sans gouvernement de plein exercice entre 2010 et 2011, sans interruption majeure des services publics. La Belgique applique un mécanisme de « douzièmes provisoires », autorisant chaque mois l'engagement d'une fraction des crédits de l'exercice antérieur et exigeant une reconduction parlementaire tous les quatre mois.

Le système belge combine donc une norme de calcul stricte (reconduction proportionnelle du dernier budget approuvé, programme par programme), une limite temporelle légale (quatre mois maximums par tranche), et une exigence de vote parlementaire répété ce qui le distingue nettement de la loi spéciale française. La comparaison est par ailleurs difficile à tenir avec la France car le périmètre des dépenses publiques de l'État fédéral belge (moins de 10% du PIB hors Sécurité sociale et transferts) est plus restreint et diffère du modèle français.

En Espagne, selon l'article 134 de la Constitution, si le nouveau budget n'est pas approuvé avant le début de l'exercice, le budget de l'année précédente est automatiquement prorogé jusqu'à l'adoption d'un nouveau budget. Le gouvernement peut ainsi continuer à engager les dépenses prévues par le budget antérieur. Par ailleurs, pour pallier la rigidité que pourrait représenter un budget figé, le gouvernement espagnol dispose d'outils complémentaires (décrets-lois, décrets royaux). Cette situation s'est produite à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie notamment en 2016, en 2019 et, depuis 2024, l'Espagne fonctionne sans budget. Sur le plan économique, cette situation n'a pas eu de conséquences négatives visibles, le pays ayant même affiché une croissance de 3,2 % en 2024 et de 2,8 % en 2025.

Toutefois, la comparaison avec la France est peu pertinente compte tenu d'un mécanisme espagnol plus souple et d'une plus forte décentralisation de l'État limitant la sensibilité de l'économie aux dépenses publiques de l'État fédéral (environ 12% du PIB pour le périmètre strict de l'État hors transferts et opérations financières). Par ailleurs, l'Espagne disposait d'une meilleure situation économique en 2025 (niveau de dette publique plus faible, croissance économique plus dynamique).

Source : Mission.

1.2. La doctrine des services votés, qui sera amenée à évoluer vers plus de souplesse en matière de répartition des crédits en vertu du dernier avis du Conseil d'État, se déformerait probablement en cas d'application longue

1.2.1. La doctrine des services votés, telle qu'elle a été définie sur les deux derniers exercices, limite fortement les marges de manœuvre du gouvernement

La mission se place dans ce paragraphe à doctrine constante, telle qu'elle a été définie pour les deux précédents exercices de services votés. Le Conseil d'État a été saisi en parallèle sur cette dernière et a rendu son avis le 9 juillet, détaillé au 1.2.3.

La doctrine applicable aux services votés a été déterminée par l'administration en se fondant sur l'article 47 de la Constitution et l'article 45 de la LOLF et à partir de la jurisprudence. Ainsi, les services votés doivent être entendus non pas comme une autorisation à dépenser le niveau des crédits ouverts en loi de finances de l'année précédente mais comme la faculté de mobiliser les seuls crédits indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics, dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement¹⁵. **Ce régime, même en cas d'application prolongée, exclut le financement des mesures nouvelles ou la réalisation de mesures d'économie par voie législative.**

La doctrine, précisée par une circulaire du gouvernement en 2025 et en 2026, différencie les dépenses obligatoires car relevant de la continuité des services publics, qui sont autorisées en cas de loi spéciale, et les dépenses discrétionnaires, qui sont interrompues :

- ◆ les dépenses obligatoires sont nécessaires au fonctionnement des services publics et/ou rendues obligatoires par des textes législatifs ou réglementaires en vigueur, telles que les prestations sociales. Elles recouvrent également les dépenses pour lesquelles le service fait a été constaté au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu¹⁶ ;
- ◆ les dépenses discrétionnaires sont les dépenses qui relèvent d'une décision unilatérale de l'État et dont l'octroi n'est pas automatique.

Le régime des services votés s'applique également aux dépenses des organismes financés en tout ou partie, directement ou indirectement, par une subvention de l'État ou une taxe affectée. Pour ces organismes, seules les dépenses nécessaires à la continuité des missions de service public peuvent être engagées. Les dépenses nouvelles (création de postes, investissements), le lancement de nouveaux appels à projets, ainsi que la sélection de nouveaux projets dans le cadre d'appels déjà lancés, ne sont pas autorisés en période de services votés, sauf s'ils résultent d'un engagement international.

Pour le périmètre de la Sécurité sociale, les dépenses obligatoires représentent plus de 95 % en volume des dépenses sociales. Il s'agit des prestations sociales et des dépenses sociales prévues par des dispositions législatives ainsi que des dépenses de fonctionnement des différents organismes de la Sécurité sociale (caisses de Sécurité sociale, ARS, hôpitaux, etc.) et du médico-social. Dans le domaine de la Sécurité sociale, les aides discrétionnaires relèvent des dépenses d'investissement, essentiellement via le fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) (401 M€ en 2026), le fonds d'intervention régional (FIR) (5,18 Md € en 2026) et les fonds d'action sociale des caisses de Sécurité sociale¹⁷.

Côté recettes, la loi spéciale vise à obtenir l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Par conséquent, la fiscalité applicable (impôts, taxes et taxes affectés) comprend les éléments suivants :

- ◆ la fiscalité existante et non exceptionnelle. Ainsi, les mesures fiscales prises pour une année ou à titre exceptionnel ne sont pas reconduites et la loi spéciale ne peut pas renouveler les dispositifs fiscaux ayant vocation à s'éteindre au 31 décembre 2026 (cf. 2.3.1.2) ;

¹⁵ Circulaire interministérielle du 30 décembre 2025 relative à la mise en œuvre du décret de services votés à compter du 1^{er} janvier 2026 : mise en place d'une régulation budgétaire renforcée. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (CC, décision n°79-111 DC du 30 décembre 1979) précise qu'en « *en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* »

¹⁶ Article 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹⁷ Fonds national d'action sanitaire et sociale de la branche maladie (FNASS), fonds national d'action sociale de la branche famille (FNAS)

- ♦ l'application du cadre fiscal existant pour les barèmes, assiettes, taux et conditions d'exemption sans prise en compte de l'inflation ou de nouvelles mesures. À ce titre, le barème de l'impôt sur le revenu (IR) ne serait pas indexé sur l'inflation (cf. encadré 5).

Les garanties sont autorisées expressément en loi de finances¹⁸. En l'absence de LFI, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent donc pas être autorisées. Ce sujet pourrait générer une dégradation des conditions de crédit des opérateurs et associations concernés (cf. 2.3.2 sur l'Unédic).

1.2.2. Même si la doctrine des services votés serait probablement amenée à se déformer selon leur durée, la loi spéciale présenterait des difficultés en gestion, différentes selon le scénario à 9 mois ou à 12 mois

L'expérience des deux précédentes périodes de services votés, de courte durée, au cours desquelles aucun dysfonctionnement majeur n'a été observé, ne peut être de nature à rassurer pour envisager une période plus longue. Une période d'application longue entraînerait effectivement de nombreuses difficultés en gestion :

- ♦ la chaîne d'exécution de la dépense serait ralentie ;
- ♦ les règles fiscales ne pourraient pas être modifiées ;
- ♦ la politique d'achat de l'État serait perturbée, limitant la notification de nouveaux marchés, fragilisant des partenariats ou réduisant les marges de négociation ;
- ♦ certains recrutements ne pourraient pas être effectués ;
- ♦ les administrations et opérateurs, qui pouvaient être respectueux de l'application stricte de la doctrine pendant quelques semaines, pourraient plus difficilement tenir la position sur plusieurs mois ;
- ♦ la pression envers les directions financières et CBCM des ministères, la direction du budget et, *in fine*, le niveau politique serait plus forte pour autoriser des dérogations ou des assouplissements à la doctrine qui a prévalu en 2025 et 2026 (voire certains opérateurs pourraient passer outre).

Une déformation de la doctrine selon la durée d'application des services votés est à attendre. La notion de continuité de la vie de la nation doit permettre à l'État de poursuivre ses missions. Dans ce contexte, il est probable que les dépenses répondant à cette exigence de continuité évoluent au fil du temps. Si le régime des services votés venait à être appliqué pendant neuf à douze mois, le périmètre des dépenses autorisées pourrait ainsi être plus large que lors des deux derniers exercices compte tenu des enjeux d'investissement ou des projets à conduire. À titre d'exemple, il est probable que certains investissements soient considérés comme étant devenus urgents ou indispensables à la continuité de la vie de la nation à mesure qu'ils seront repoussés.

Toutefois, les évolutions de la doctrine ne sont pas prévisibles au moment de la mise en place des services votés. Même si des souplesses sont accordées, il est probable que l'ajustement entre le respect à court terme d'une notion stricte des services votés et une notion tenant compte de la durée pour assurer la continuité de la vie de la nation soit chaotique et peu fluide.

La doctrine serait également amenée à évoluer sur le fractionnement des ouvertures de crédits au cours de l'année. En effet, lors des entrées en gestion de 2025 et 2026, seuls 25 % des crédits avaient été ouverts, le solde étant libéré une fois les prévisions de début de gestion communiquées par les ministères. Il est vraisemblable que ce rythme d'engagement soit revu en fonction de la durée probable des services votés.

¹⁸ Article 34 de la LOLF.

Malgré les évolutions de la doctrine qui peuvent être anticipées, de nombreuses difficultés persisteraient pour fonctionner sous services votés pendant une période longue. Les effets d'un scénario de neuf mois de services votés diffèrent de celui de douze mois sur certains aspects détaillés dans la deuxième partie et dans le tableau conclusif du présent rapport.

1.2.3. Les évolutions de la doctrine prévues dans l'avis rendu par le Conseil d'État impliquent de construire une méthode de budgétisation *ex ante*

Dans son avis du 9 juillet 2026 sur la doctrine applicable aux services votés, le Conseil d'État reprend en grande partie la doctrine appliquée par la DB les deux dernières années, en la précisant et en la faisant évoluer sur certains points. La doctrine relative aux services votés ayant ainsi été précisée par l'avis du Conseil d'État du 9 juillet 2026, ce dernier estime ainsi que le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) pourrait être complété pour prévoir les règles applicables au contrôle budgétaire en période de services votés.

Sur le périmètre du PLF, le Conseil d'État apporte les précisions suivantes :

- ◆ **le Conseil d'État distingue budgétisation et exécution** : il estime en effet que la règle des services votés s'applique dès la budgétisation. Dans ce contexte, seuls les crédits répondant à la règle des services votés pourraient être ouverts en début d'exercice. En exécution, il appartiendra au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer du respect de cette règle ;
- ◆ **le Conseil d'État permet plus de souplesse dans la répartition des crédits entre missions et entre programmes sous services votés, dans la limite du plafond global de la LFI précédente**. Il considère que le budget en période de services votés est borné par une double règle : d'une part, le minimum de crédits indispensable à l'exécution des services votés et, d'autre part, le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. La norme serait donc que les crédits soient orientés à la baisse, excepté si certains programmes voient leur tendanciel augmenter d'une année sur l'autre (notamment en raison de l'effet année pleine de certaines mesures ou de règles d'indexation). Cela suppose de réaliser un travail de budgétisation *ex ante* pour autoriser certains programmes haussiers à évoluer selon leur tendanciel, tandis que des diminutions seraient effectuées sur d'autres afin de rester sous l'enveloppe de l'année précédente. Il est à noter que le plafond de crédits s'entend uniquement pour les crédits limitatifs, les crédits évaluatifs étant autorisés à évoluer selon leur tendanciel sans contrainte ;
- ◆ **il confirme que les crédits ouverts sur le budget de l'État à destination des collectivités territoriales sont contraints par les services votés mais que ces dernières peuvent disposer librement des crédits qu'elles reçoivent**. Il précise également que **les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont reconduits**, soit selon le montant fixé par des règles qui leur sont propres, soit au niveau du montant de la loi de finances précédente, comme c'est le cas pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- ◆ **il précise que les subventions versées aux opérateurs doivent être calibrées en fonction des prévisions d'exécution de leurs dépenses sous services votés et de leur niveau de trésorerie** ;

- ♦ s'il confirme **l'impossibilité de recourir aux décrets d'avance gagés, d'annulation, de virement, aux reports généraux de crédits en cas d'application des services votés au-delà du 15 mars¹⁹ et aux lois de finances rectificatives (LFR)**, qui sont mobilisés en référence à la loi spéciale de l'année, le Conseil d'État estime toutefois que les décrets de transfert seraient mobilisables sous loi spéciale.

Dans ce contexte, la préparation des services votés en 2027 nécessiterait un processus de budgétisation *ex ante* pour s'assurer de disposer de suffisamment de crédits sur les programmes dont les tendanciels sont dynamiques. Un tel exercice serait nouveau pour la DB et devrait être réalisé dans un délai contraint au mois de décembre. Ce travail supposerait de mettre en place une méthode comme suit :

- ♦ pour les dépenses obligatoires, des prévisions d'exécution sur l'année devraient être réalisées pour s'assurer que les plafonds de crédits des programmes concernés suffisent ;
- ♦ pour les dépenses discrétionnaires, un travail d'identification de celles qui seraient interrompues sous services votés devrait être mené, sachant qu'il est envisageable, comme indiqué *supra*, que la doctrine se déforme au cours de l'année et que certaines deviennent indispensables à la continuité des services publics. La budgétisation devrait donc intégrer la possibilité d'une évolution du champ de ces dernières, en prévoyant par exemple des ouvertures partielles de crédits sur ces programmes ;
- ♦ pour les dépenses qui pourraient être autorisées après arbitrage, mentionnées dans la deuxième catégorie du tableau 2, une priorisation devra être effectuée pour s'assurer de pouvoir rester sous le plafond global de la LFI de l'année précédente.

Ainsi, la budgétisation pourrait être menée dans l'ordre de priorité suivant :

- ♦ les dépenses de rémunération et pensions ainsi que les prestations obligatoires ;
- ♦ les dépenses conditionnées à des engagements juridiques effectifs antérieurs ;
- ♦ les dépenses de fonctionnement strictement nécessaires pour assurer la continuité de l'activité des services ;
- ♦ les dépenses nécessaires à la sécurité des personnes et des biens et à la sécurité nationale.

Concernant le champ de la LFSS, le Conseil d'État est venu préciser les points suivants :

- ♦ eu égard aux dispositions du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution et de l'article LO. 111-3-5 du code de la Sécurité sociale, le Conseil d'État estime que tant le pouvoir constituant que le législateur ont entendu assigner au pouvoir réglementaire, dans l'exercice de sa compétence, une obligation de régulation des dépenses de Sécurité sociale. Par conséquent, **l'absence de LFSS ne délie pas le Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre financier de la Sécurité sociale ;**
- ♦ **l'absence de vote de la LFSS et donc de l'Ondam²⁰ ne saurait délier le pouvoir réglementaire de l'obligation de fixer le montant des dotations des régimes obligatoires de base d'assurance maladie au FIR, les objectifs de dépenses hospitalières et les tarifs hospitaliers.** Il doit par ailleurs le faire en prenant en compte un objectif de niveau de dépenses d'assurance maladie ;

¹⁹ L'absence de reports de crédits peut poser problème pour des programmes sur lesquels les engagements ont déjà été réalisés mais dont les crédits de paiement ne sont pas encore épuisés : c'est le cas par exemple du programme 362 relevant du plan de relance, qui est en extinction et fonctionne exclusivement par reports de crédits (1,5 Md€ de reports estimés pour 2027).

²⁰ Objectif de dépenses à ne pas dépasser pour la Sécurité sociale en matière de soins de ville et d'hospitalisation dans les établissements publics ou privés et dans les établissements médico-sociaux.

Rapport

- ♦ **en l'absence de LFSS, le Gouvernement n'est pas tenu d'appliquer l'Ondam de l'année précédente ou résultant des orientations pluriannuelles définies par la loi de programmation des finances publiques.** Il revient alors au pouvoir réglementaire de choisir la référence retenue en matière d'évolution des dépenses d'assurance maladie (soit en reprenant la référence de l'année antérieure soit en choisissant un autre objectif) qui soit adapté aux circonstances et aux besoins de l'année concernée.

Le Conseil d'État a apporté des précisions sur ce que recouvrent les services votés pour les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention. Ces dernières sont détaillées dans le tableau 2 ci-dessous, et restent inchangées quelle que soit la durée d'application de la loi spéciale.

Rapport

Tableau 2 : Classification des dépenses de l'État et de ses opérateurs en période de services votés après l'avis du Conseil d'État

Arbitrage	Dépenses de fonctionnement hors masse salariale	Dépenses de personnel	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
Autorisées	▪ Dépenses strictement nécessaires à la continuité des services publics ; ▪ Dépenses liées à l'exécution des décisions de justice ; ▪ Dépenses induites par des engagements juridiques antérieurs (ex : paiement de factures).	▪ Rémunération et salaires des agents publics sous respect des plafonds d'autorisation des emplois et des crédits ouverts au titre de la masse salariale ; ▪ Recrutement d'agents publics (sous respect des plafonds d'emplois de la LFI 2026 et dans la mesure où le recrutement est indispensable pour assurer les services publics).	▪ Dépenses induites par des engagements juridiques antérieurs.	▪ Aides légalement obligatoires ; ▪ Dépenses induites par des engagements juridiques antérieurs ; ▪ En application d'un contrat portant un engagement ferme et exécutoire.
Autorisées (probablement après arbitrage)			Dépenses nouvelles dont il peut être démontré : ▪ Qu'elles sont strictement nécessaires pour assurer la poursuite de l'exécution des services (ex : remplacement d'équipement) ; ▪ Que le report de leur engagement pourrait présenter un risque majeur pour la sécurité nationale ou pour la sécurité des personnes ou des biens ;	▪ Dépenses versées à des personnes morales de droit privé s'étant vu confier une mission de service public ; ▪ Dépenses indispensables à l'exécution d'un service public.
Interdites	Dépenses discrétionnaires et/ou non nécessaires à la continuité des services publics.	▪ Création de postes nette ; ▪ Nouvelles mesures catégorielles.	Nouveaux projets d'investissement.	▪ Aides ou subventions discrétionnaires ; ▪ Création de nouvelles aides ou subventions.

Source : mission d'après l'avis du Conseil d'État du 9 juillet 2026 et la circulaire interministérielle du 30 décembre 2025 relative à la mise en œuvre du décret de services votés à compter du 1er janvier 2026 : mise en place d'une régulation budgétaire renforcée, les retours d'expérience des périodes de services votés 2025 et 2026.

1.3. Le gouvernement pourrait toujours user de son pouvoir réglementaire, y compris pour freiner la dépense, en période de loi spéciale

Si la loi spéciale est votée par le Parlement, la situation qui en découle conduit à une répartition inhabituelle des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. En effet, dans le cadre du vote de la loi spéciale, le Parlement approuve un plafond global de crédits (reconduction du plafond de la LFI de l'année précédente) mais le gouvernement réalise la répartition de ces crédits entre missions et programmes. Ainsi, paradoxalement, le gouvernement, contraint par les services votés, dispose de davantage de marges de manœuvre qu'en temps normal puisqu'il peut répartir les crédits au-delà de la simple reconduction des plafonds par mission ou programme de la dernière loi de finances adoptée. Toutefois, le Conseil d'État rappelle, dans son dernier avis, qu'en dépit de sa marge d'appréciation, le gouvernement est tenu de n'ouvrir que les crédits répondant à la définition des services votés²¹.

Aussi, comme indiqué au 1.2.1, l'application du régime des services votés rend juridiquement impossible le recours aux outils réglementaires de gestion des crédits prévus par la LOLF (décrets d'avance gagés, décrets de virement, décrets d'annulation) et aux LFR. En cas de crises et d'imprévus, il ne serait donc pas possible de recourir à ces instruments pour répartir différemment les crédits ou en ouvrir de nouveaux. Le Conseil d'État indique qu'il ne serait pas non plus envisageable, après avoir ouvert les crédits par décret, de recourir à un nouveau décret pour en modifier la répartition.

Néanmoins, si la période des services votés était amenée à se prolonger, le gouvernement pourrait jouer sur différents leviers par voie réglementaire pour freiner la dépense, relevant toutefois de choix politiques. À titre d'exemple, pour les dépenses sociales, le gouvernement pourrait moduler le ticket modérateur pour les dépenses de santé, le coefficient prudentiel sur les tarifs des actes de santé, la franchise sur le prix des médicaments, le niveau des cotisations sociales. Il pourrait aussi moduler par voie réglementaire certains paramètres des différentes aides (aides au logement, prime d'activité) en agissant sur les conditions d'éligibilité, les barèmes, les règles de versement, etc.

Cette capacité d'action serait évidemment fortement réduite durant la période d'affaires courantes, entre la dissolution de l'Assemblée nationale et la nomination du nouveau gouvernement. Le pouvoir réglementaire est dans ce cas réduit à la gestion des nécessités liées au fonctionnement de l'État sans inclure, hors urgence, d'arbitrage politique.

²¹ « Si ces dispositions confèrent une importante marge d'appréciation au Gouvernement, il ne lui est pas pour autant permis de déterminer librement le montant des crédits correspondant aux services votés. »

2. La sortie de la loi spéciale serait d'autant plus problématique pour le nouveau gouvernement que la situation économique et budgétaire dont il héritera sera dégradée du fait de la période de services votés

2.1. L'application de la loi spéciale sur une période prolongée creuserait le déficit et dégraderait les conditions de financement de l'État

2.1.1. Le redressement des finances publiques serait impossible sous loi spéciale

Pour appuyer la mission, la DG Trésor a réalisé une évaluation de l'effet sur les finances publiques d'une loi spéciale qui aurait cours sur une année complète en 2027, qui se fonde sur les prévisions macroéconomiques du rapport d'avancement annuel (RAA) publié le 22 avril 2026.

Côté recettes, la non-indexation du barème de l'impôt sur le revenu (IR) représenterait un gain de 3,7 Md€ en année pleine, soit environ 0,1 pt de PIB²². S'y ajouterait le gain lié à la montée en charge des mesures des années précédentes (notamment hausses des cotisations CNRACL et des taux d'impôts locaux) estimé à environ 0,2 pt de PIB. Ce gain de 0,3 pt de PIB serait compensé par une perte équivalente, liée à l'extinction des mesures temporaires au 31 décembre 2026 (notamment la surtaxe à l'IS et la taxe sur les organismes complémentaires). Finalement, les recettes évolueraient globalement comme l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (environ +30 Md€ dans le scénario macroéconomique du RAA, qui pourrait toutefois être révisé à la baisse).

Côté dépenses, les hypothèses considérées varient selon les sous-secteurs :

- ◆ **sur l'État, les estimations de la DG Trésor se fondent sur une reconduction des crédits, en 2027, au maximum au niveau de la LFI 2026²³**, ce qui exclurait le rehaussement de certaines missions, notamment au titre de la surmarche prévue par la loi de programmation militaire en faveur de la Défense. Un fonctionnement dans le cadre de la loi spéciale impliquerait également d'honorer la contribution de la France au budget de l'Union européenne (+2,8 Md€ dans la dernière évaluation) ainsi que la hausse de la charge de la dette (+11 Md€). Ces hausses seraient financées sans réduire d'autres dépenses par ailleurs ;
- ◆ **sur les collectivités locales et les organismes divers d'administration centrale, les prélèvements sur recettes reçus de l'État seraient maintenus selon les règles en vigueur**, tandis que les transferts budgétaires seraient gelés en valeur (e.g. les subventions pour charges de service public) ; dans l'hypothèse de la DG Trésor, ces mouvements se retrouveraient sur leurs dépenses qui se réduiraient de 0,2 pt de PIB ;
- ◆ **sur la sphère sociale, les mesures de modération qui pourraient être proposées en PLFSS ne seraient pas mises en œuvre et la dépense se rapprocherait de son évolution tendancielle**. En particulier, les dépenses de santé sous norme Ondam progresseraient autour de +3,5 %, avec toutefois des incertitudes car leur évolution dépend aussi de mesures conventionnelles et/ou réglementaires en gestion dont l'adoption dépendrait vraisemblablement du contexte politique. La revalorisation automatique des pensions de retraite de base au 1^{er} janvier se traduirait par un surcroît de dépense de 4,9 Md€.

²² Chiffrage calibré sur une estimation de l'inflation à 1,9 % en moyenne annuelle en 2026.

²³ Cette estimation est un majorant faisant l'hypothèse que le gel des transferts vers d'autres administrations publiques (représentant environ 30% des dépenses budgétaires) se traduit en baisse de dépenses cette même année.

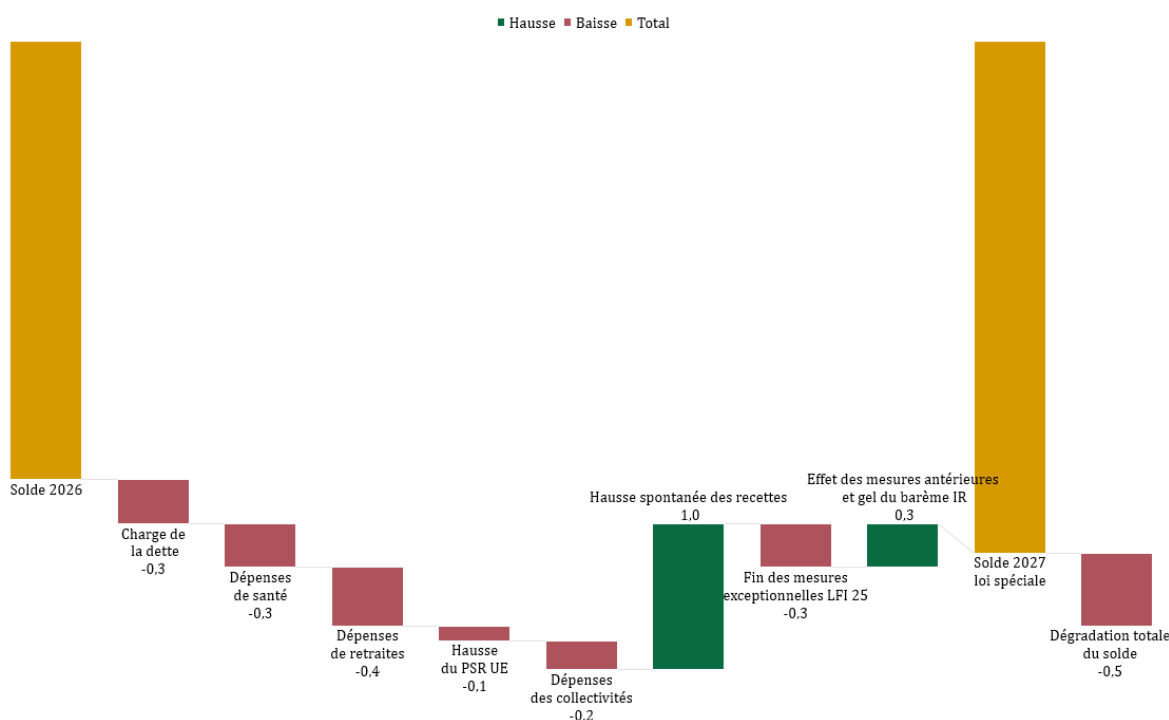
Rapport

Sous ces hypothèses, et en supposant une année complète sous l'empire de la loi spéciale, le solde public se dégraderait au minimum de 0,5 point de PIB par rapport à 2026 (cf. graphique 1), et encore davantage par rapport à la trajectoire de finances publiques sur laquelle le gouvernement s'était engagé pour 2027. Cette dégradation serait toutefois probablement plus importante pour deux raisons :

- ♦ la simulation a été réalisée en statique, sans chercher à prendre en compte les effets qu'aurait la loi spéciale sur l'économie, notamment sur l'incertitude et le niveau des taux d'intérêt. La DG Trésor estime que ces effets pourraient venir aggraver le creusement du déficit ;
- ♦ dans un scénario où la loi spéciale s'appliquerait sur une durée inférieure à un an, le déficit pourrait se creuser encore davantage. En effet, une accélération des dépenses pourrait être observée sur la fin de l'année, notamment concernant des dépenses nouvelles considérées par la DB comme étant quasi inéluctables pour 2027, ainsi qu'un risque de reports de charges sur 2028.

À l'inverse, la possibilité pour le gouvernement de choisir la référence retenue en matière d'évolution des dépenses d'assurance maladie, comme y conduit l'avis du Conseil d'État en l'absence de LFSS, pourrait permettre de limiter cette dérive, mais que partiellement. La mission considère ainsi, comme la DG Trésor, que cette simulation constitue une borne basse de l'effet des services votés sur le déficit, qui pourrait être aggravé par les facteurs mentionnés ci-dessus.

Graphique 1 : Principaux effets d'une loi spéciale sur le déficit (en points de PIB)



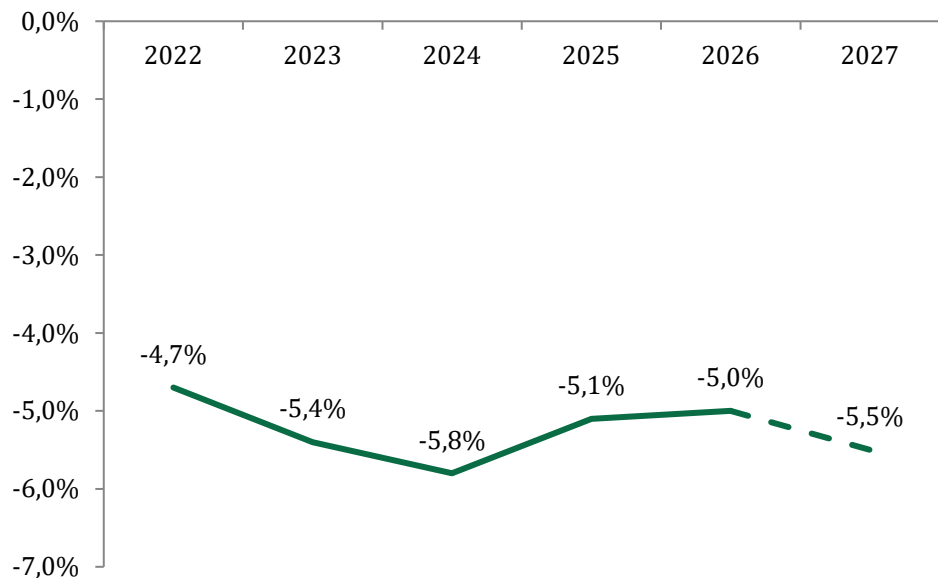
Source : DG Trésor. Note : la somme des différentes briques ci-dessus est inférieure à 0,5 pt de PIB en raison des arrondis.

Une adoption tardive du PLF et du PLFSS contraindrait également les possibilités pour réduire le déficit :

- ♦ **côté recettes, certaines mesures fiscales ne pourraient plus être prises** : c'est le cas des mesures défavorables aux contribuables qui, pour des raisons constitutionnelles, ne peuvent être appliquées rétroactivement. Toutefois, certaines mesures fiscales pourraient être adoptées en toute fin d'année comme cela a déjà été le cas par le passé (surtaxe d'IS par exemple) ;
- ♦ **côté dépenses, des mesures de sous-indexation ne pourraient plus être prises après la date prévue de revalorisation** (1^{er} janvier pour les retraites et 1^{er} avril pour la plupart des prestations sociales). **En outre, si des mesures d'économie étaient appliquées en cours d'année, elles auraient un rendement amputé de la fraction de l'année déjà écoulée.** Par exemple, certaines mesures de modération des dépenses sociales (franchises et participations forfaitaires, relèvement de l'âge de la majoration des allocations familiales, etc.) ne produiraient d'effet au plus tôt qu'à la publication des décrets, à laquelle s'ajoutent des délais de mise en œuvre opérationnelle.

La loi spéciale conduirait donc à une dégradation du déficit, qui pourrait être encore plus forte si elle était amenée à durer moins d'un an, et compromettrait dans tous les cas le redressement des finances publiques en 2027 voire au-delà (cf. graphique 2). Le graphique ci-dessous se fonde sur les dernières prévisions officielles du déficit 2026 à la date du rapport, dont les éventuelles révisions à la baisse impacteraient négativement le niveau de déficit estimé pour 2027 en services votés.

Graphique 2 : Évolution du déficit des administrations publiques depuis 2022



Source : Insee (chiffres 2022 à 2024) et rapport d'avancement annuel 2026 (chiffres 2025 et 2026).

2.1.2. Le choc d'incertitude affecterait la confiance des acteurs économiques et des investisseurs, dégradant la situation macroéconomique durablement

Le regain d'incertitude généré par une loi spéciale prolongée serait de nature à pénaliser l'activité en amplifiant les comportements attentistes des agents privés, qui reporteraient leurs achats et leurs investissements. À titre d'exemple, la dissolution de l'été 2024 a engendré une incertitude dont l'effet sur l'activité a pu être évalué entre -0,1 pt et -0,4 pt de PIB pour l'année 2025. Ainsi, les travaux menés face aux derniers épisodes d'incertitude politique nationale (censure du gouvernement, dissolution de l'Assemblée nationale) identifient deux principaux canaux de transmission de l'incertitude politique à l'économie :

- ♦ **l'investissement des entreprises** : une forte incertitude relative à l'environnement politique, fiscal ou réglementaire, incite les entreprises à différer leurs projets d'investissement dans l'attente d'une meilleure visibilité. La DG Trésor²⁴ montre ainsi que, face à l'incertitude politique liée à la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024, l'investissement des sociétés non financières aurait été inférieur de 1,4 % à 1,6 % à ce qu'il aurait été en l'absence de choc d'incertitude, soit une contribution négative d'environ 0,1 pt de PIB ;
- ♦ **la consommation des ménages** : l'incertitude conduit les ménages à accroître leur épargne de précaution et à reporter leurs achats. La Banque de France indique ainsi que la consommation des ménages a ralenti à +0,4 % en 2025 après +1,0 % en 2024, alors même que le revenu disponible brut a progressé de +0,7 % en 2025. Le taux d'épargne a augmenté à 18,5 % en 2025 en moyenne annuelle, après 18,2 % en 2024.

Par ailleurs, cette incertitude pourrait entraîner une hausse des taux d'intérêt qui, en se répercutant sur le coût du financement des entreprises, aurait des effets récessifs sur l'activité. À titre illustratif, d'après la DG Trésor, une hausse de taux d'intérêt de 100 points de base (bp) induit, à horizon d'un an, une baisse de -0,2 pt du PIB et, à deux ans, de -0,6 pt. Ces facteurs dégraderaient d'autant plus le déficit si la loi spéciale venait à se prolonger.

La répétition des épisodes d'incertitude serait de nature à renforcer les effets négatifs sur l'activité. La littérature économique²⁵ relative aux retards d'adoption budgétaire montre que des retards brefs dans l'adoption du budget ont généralement des effets limités, mais que les retards prolongés engendrent des conséquences économiques croissantes, notamment du fait d'un renchérissement du coût de financement de l'État. **L'exemple américain du *shutdown* confirme que les blocages budgétaires prolongés ont un coût macroéconomique direct**²⁶ : chaque semaine supplémentaire de *government shutdown* réduit la croissance du PIB trimestriel d'environ 0,2 point de pourcentage.

²⁴ Flash conjoncture France - L'incertitude politique récente a eu un effet sur l'investissement des entreprises, novembre 2025, DG Trésor.

²⁵ Andersen, Lassen et Nielsen, janvier 2014, The impact of late budgets on state government borrowing costs. Cummins, mars 2012, An Empirical Analysis of California Budget Gridlock.

²⁶ Goldman Sachs, septembre 2023, How much does a US government shutdown cost the economy? Fed, octobre 2013, Effects of a Short-Term Lapse in Appropriations on Economic Activity.

2.1.3. L'État saurait réagir en cas de crise sectorielle présentant un risque pour la continuité de la vie de la nation mais ses marges de manœuvre seraient limitées en cas de crise majeure qui nécessiterait des dispositions en loi de finances

Une loi spéciale prolongée ne prive pas l'État de toute capacité d'action mais le contraint par :

- ♦ **la nature discrétionnaire des mesures prises**, qui pourraient n'être justifiées que si elles sont considérées comme nécessaires à la continuité de la vie de la nation ;
- ♦ **les plafonds** définis en budgétisation pour les programmes concernés dès lors qu'il ne sera pas possible de prendre un décret services votés modificatif ;
- ♦ **l'impossibilité de mobiliser les mouvements de crédits par voie réglementaire**²⁷.

Ainsi, le gouvernement pourrait répondre à des crises circonscrites ou à des événements exceptionnels nécessitant des mesures ciblées (catastrophe naturelle, crise sanitaire, tension sectorielle de faible ampleur), s'il est considéré que ces dernières sont nécessaires à la continuité de la vie nationale, et dans la limite des plafonds définis en budgétisation :

- ♦ **dans le cas d'une crise agricole, l'État serait en mesure de financer le volet sanitaire mais les aides économiques pourraient ne pas être versées.** En effet, en cas de crise sanitaire, l'État pourrait financer des mesures (campagnes de vaccination, campagnes d'abattages des élevages ou des arbres) qui sont considérées comme des dépenses obligatoires. Toutefois, les aides économiques seraient moins susceptibles de répondre au critère de continuité de la vie nationale et pourraient n'être versées que si la gravité de la crise le justifie ;
- ♦ **dans le cas d'une crise énergétique, l'État ne pourrait financer des dispositifs d'aide que dans la limite des plafonds des programmes concernés et s'ils s'imposent pour la continuité de la vie nationale.** À titre d'exemple, face à la crise énergétique de 2026, le gouvernement a établi différentes aides au profit des particuliers et des professionnels les plus touchés par la hausse des prix des carburants. Pour mettre en place ces nouvelles dépenses discrétionnaires non prévues, il a recouru à l'annulation de crédits (406,6 M€ en AE) et à l'ouverture de crédits par deux décrets le 11 juin 2026, de tels décrets ne pouvant être mobilisés sous loi spéciale.

La loi spéciale limiterait encore plus fortement la capacité d'intervention du gouvernement face à une crise majeure nécessitant une réaction budgétaire rapide. En réponse à la crise financière de 2008, une LFR²⁸ avait été prise pour autoriser l'État à accorder sa garantie, à titre onéreux, afin de refinancer et recapitaliser les banques. Aussi, en réponse à la crise sanitaire de 2020, quatre LFR ont été prises, la première²⁹ ayant permis d'instaurer un plan d'urgence reposant sur une garantie de l'État de 300 Md€ sur des prêts aux entreprises, l'ouverture de crédits exceptionnels pour financer le chômage partiel et renforcer le soutien au système de santé. Or, comme indiqué au 1.2.1, **les garanties nouvelles de l'État ne peuvent être octroyées que sur le fondement d'une disposition en loi de finances.**

²⁷ A l'exception de la répartition par décret des crédits ouverts sur les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles en application de l'article 11 de la LOLF et dans la limite du plafond LFI 2026 – programme 552 : 425 M€ en AE et 135 M€ en CP.

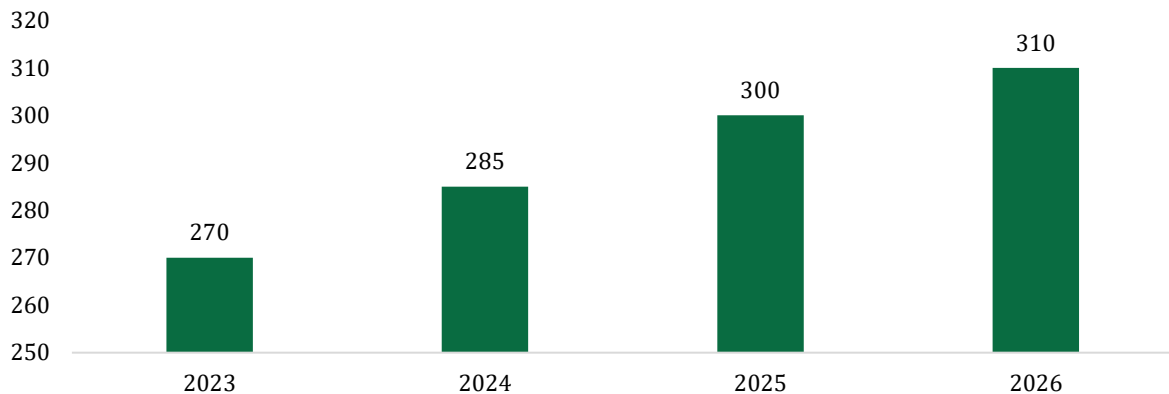
²⁸ Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie, adoptée en urgence et publiée au Journal officiel du 17 octobre 2008.

²⁹ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ainsi, dans un scénario de crise majeure, le seul outil qui pourrait être mobilisé par le gouvernement pour réagir en urgence serait le décret d'avance non gagé prévu par l'article 13 de la LOLF « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* »³⁰. Cet outil pourrait lui permettre d'ouvrir de nouveaux crédits, qui seraient ratifiés par la prochaine loi de finances. Toutefois, cet outil ne peut se substituer à une loi de finances : il ne permettrait pas de mettre en place des mécanismes tels que les garanties instaurées en réponse à la crise financière de 2008 ou sanitaire de 2020, des mesures nouvelles ou des exonérations fiscales ciblées.

Or, l'absence de budget, et la perception d'une perte de stabilité institutionnelle, viendraient s'ajouter à l'incertitude liée à l'élection présidentielle et feraient peser un risque important sur le financement de l'État. Alors que les périodes d'élection présidentielle sont déjà volatiles et que le contexte international est dégradé, l'ajout d'une absence de cadre budgétaire et d'une absence corrélative de maîtrise des comptes publics créerait une incertitude accrue pour les investisseurs, aux effets potentiellement très lourds sur les conditions de financement de l'État français. Une loi spéciale prolongée pourrait altérer la confiance des investisseurs et des agences de notation dans la capacité des pouvoirs publics à définir et mettre en œuvre une trajectoire budgétaire crédible. Au-delà d'un renchérissement progressif des taux d'intérêt, une crise de confiance pourrait provoquer des tensions plus brutales sur les marchés, telles qu'une hausse rapide des taux souverains, une baisse de la demande lors des adjudications ou des difficultés à syndiquer de nouvelles émissions. Cette incertitude prolongée sera dommageable, car le premier semestre est clé pour la réussite du programme de financement. En outre, tout changement de programme sera coûteux, a fortiori si la modification arrive tardivement. Ces risques seraient d'autant plus importants qu'ils interviendraient dans un contexte déjà marqué par des besoins d'emprunt record (cf. graphique 3), une concurrence accrue entre émetteurs souverains et un environnement international potentiellement volatile.

Graphique 3 : Émission de dette à moyen et long termes nette des rachats par an (en Md€) entre 2023 et 2026



Source : AFT.

³⁰ Il n'existe que trois précédents d'utilisation de tels décrets : DA du 24 avril 1974, du 1^{er} septembre 1976 et du 27 juillet 1977.

Si l'évaluation précise du coût d'une telle situation n'est pas aisée, certains précédents peuvent fournir des ordres de grandeur : (i) la crise du « mini-budget » à l'automne 2022 sous le gouvernement de Liz Truss a provoqué une hausse des taux du Royaume-Uni de plus de 100 bp ; (ii) en France, l'annonce de la dissolution en juin 2024 a conduit à une augmentation du *spread* de 30 bp. À titre d'estimation, si l'incertitude politique provoque un choc de taux de +30 bp pendant 6 mois début 2027, la charge de la dette augmenterait de +5,4 Md€ sur la durée de vie des titres émis pendant la période en prenant l'hypothèse que les taux se normaliseraient juste après le vote de la loi de finances (scénario optimiste). L'exemple de pays qui auraient traversé des périodes de crise politique ou de « vacance » budgétaire sans effet majeur sur leurs conditions de financement n'est pas transposable à la France. En effet, la coexistence d'un déficit élevé et d'une instabilité politique, qui ne permet pas d'entamer une trajectoire de redressement des finances publiques, amplifie les risques.

2.2. Une application prolongée de la loi spéciale impacterait plusieurs secteurs et usagers au-delà de la seule année 2027

Compte tenu des délais de la mission, seuls quelques secteurs ont été analysés ci-dessous à titre illustratif mais la loi spéciale aurait des effets beaucoup plus larges.

2.2.1. Une application longue des services votés engendrerait un retard dans les programmes d'armement qui affecterait les entreprises du secteur

Une prolongation des services votés expose à un non-respect de certains jalons capacitaires voire à de potentielles ruptures capacitaires du fait du retard qui pourrait être pris dans des programmes d'armement.

Le fonctionnement courant et l'activité opérationnelle des Armées seront peu impactés par les services votés au titre de la continuité de la vie de la nation. Toutefois, en l'absence de LFI 2027, les Armées ne pourront probablement pas bénéficier de la dynamique favorable d'ouverture de crédits actée dans la loi de programmation militaire (+6,2 Md€ en 2027 par rapport à la LFI 2026³¹) qui vise des renouvellements d'équipements et une montée en puissance capacitaire pour faire face aux chocs géopolitiques. D'après le Conseil d'État, en période de services votés, seules peuvent être engagées les dépenses d'investissement :

- ◆ résultant d'engagements juridiques pris antérieurement par l'État ;
- ◆ dont il peut être démontré qu'elles sont nécessaires à la poursuite de l'exécution des services publics (remplacement d'équipement par exemple) ;
- ◆ dont « *l'engagement ne pourrait être reporté sans qu'il en résulte un risque majeur pour la sécurité nationale ou celle des personnes et des biens* »³².

En l'absence de justification étayée et compte tenu de la contrainte budgétaire, plusieurs nouveaux programmes d'équipements militaires pourraient être bloqués, par exemple la rénovation de plusieurs centaines de véhicules terrestres, la commande de 20 avions de transport école du futur (ATEF), le développement de la nouvelle génération d'avions Rafale (Standard F5), des livraisons de munitions, le développement du nouveau missile antinavires, des systèmes de défense sol-air et anti-drones.

³¹ En CP et en application de la loi de programmation militaire actualisée.

³² Avis du Conseil d'Etat du 9 juillet 2026.

De ce fait, la Base industrielle technologique et de défense (BITD) rencontrerait des difficultés. La BITD est composée de neuf grands groupes d'envergure européenne et mondiale³³ autour desquels s'organise un réseau de fournisseurs et sous-traitants de plus de 4 500 start-ups, petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI), dont 800 sont considérées comme stratégiques³⁴. Ce tissu industriel représente plus de 220 000 emplois directs et indirects³⁵.

La BITD serait mise en difficulté par la moindre expansion de l'activité étatique et les retards d'engagements qui pourraient générer :

- ◆ une démobilisation de l'outil industriel et des retards difficiles à rattraper, alors que les industriels se sont mis en capacité d'augmenter les cadences de production et réduire les délais ;
- ◆ des réorientations des entreprises de défense vers d'autres marchés à l'export dans un contexte global de forte demande (réarmement des pays, notamment européens), limitant alors l'approvisionnement de la France dans les délais (par exemple pour les munitions) ;
- ◆ des arrêts ou des retards de paiement qui mettraient en tension la trésorerie des industriels, en particulier les PME ;
- ◆ des risques pour l'innovation, fortement financée par la commande publique ;
- ◆ un message négatif envoyé aux investisseurs privés qui pourraient perdre confiance dans le secteur.

Même si la loi spéciale s'appliquait sur une durée inférieure à un an, du fait des délais de préparation et de passation des marchés, le retard pris sur ces programmes ne pourrait pas être rattrapé, même si l'effet serait vraisemblablement moindre.

2.2.2. L'arrêt de certains chantiers et des aides à la rénovation énergétique des bâtiments dégraderait la situation financière des entreprises du bâtiment

Le secteur du bâtiment, qui employait 1,5 M de personnes en 2024³⁶, serait fortement exposé à une période prolongée des services votés via deux biais :

- ◆ **la commande publique** représente 20 % du chiffre d'affaires du secteur, dont 8 % pour les projets de l'État. Le décalage ou la mise à l'arrêt de certains projets de travaux publics du fait des services votés – et probablement un ralentissement des marchés passés par les collectivités du fait de la dégradation probable de leurs ressources (cf. 2.3.3) - impacterait les entreprises du secteur, déjà affectées par la baisse de la demande, à la fois dans la construction neuve et dans l'amélioration-entretien ;
- ◆ **la suspension des aides discrétionnaires profitant au secteur :**
 - MaPrimeRénov' : en 2026, un objectif de 120 000 rénovations d'ampleur et de 150 000 rénovations par geste pour un budget de 3,6 Md€ sont prévues. Une interruption du guichet et l'impossibilité d'engager de nouveaux dossiers auraient donc un effet direct sur les entreprises de rénovation énergétique, les artisans et les ménages ;

³³ Airbus Group, Dassault Aviation, Naval Group, Thales, MBDA, KNDS, Arqus, Safran, Ariane Group.

³⁴ *Financement de la Base Industrielle et Technologique de Défense*, 20 mars 2025.

³⁵ Trésor-Eco n° 360, *La situation financière de la base industrielle et technologique de défense depuis le début de la guerre en Ukraine*, 20 mars 2026.

³⁶ Insee, tableau de bord de l'économie française.

- le Fonds vert constitue un dispositif structurant pour le bâtiment, en particulier pour les travaux portés par les collectivités. En 2026, il est reconduit avec une enveloppe de 837 M€. Sa suspension affecterait la commande publique locale, notamment les opérations de rénovation énergétique des écoles, équipements sportifs, bâtiments administratifs et équipements communaux.

Par ailleurs, le secteur du bâtiment est particulièrement dépendant des dispositifs de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle, qui pourraient être gelés en cas de services votés. Le bâtiment est l'un des principaux employeurs d'apprentis en France, avec plus de 100 000 apprentis formés chaque année au sein de ses entreprises : la suspension de certaines aides en faveur de l'apprentissage pourrait donc mettre le secteur en difficulté.

Si la loi spéciale s'appliquait sur une durée inférieure à un an, la perte d'activité pourrait être en partie atténuée par l'augmentation des engagements en fin d'année. Ce serait notamment le cas si l'instruction des dossiers relatifs à MaPrimeRénov déposés avant le 1^{er} janvier se poursuivait dans l'attente du vote du PLF, comme ce fut le cas les deux années précédentes, ce qui permettrait des engagements plus rapides en sortie de loi spéciale.

2.2.3. Les nouveaux projets de recherche pourraient subir du retard du fait de l'impossibilité de lancer de nouveaux appels à projets

Sous services votés, le lancement de nouveaux appels à projets destinés à financer des projets de recherche et développement (R&D) ne serait pas autorisé. En particulier, les nouveaux appels à projets prévus dans le cadre de France 2030 et ceux de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ne seraient pas permis, ce qui contraindrait fortement l'activité de l'ANR et les futurs bénéficiaires (innovateurs, chercheurs, etc.). Néanmoins, les appels à projets déjà lancés seraient financés.

Ainsi, une loi spéciale prolongée, qui mettrait à l'arrêt de nombreux projets de recherche, dégraderait la capacité d'innovation et la compétitivité de l'économie française. En particulier, certains programmes de recherche lourds du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), du Centre national d'études spatiales (CNES) ou du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pourraient ne pas pouvoir être lancés sur la fin de l'année et risquerait alors d'être reportés. À titre d'exemple, pour le CNES, l'un des programmes les plus importants est le programme AOS (observation de la Terre) dont l'étude de faisabilité est terminée et pour lequel la phase de réalisation devrait s'opérer sur la période 2026-2028, pour un coût de 122 M€ à 142 M€ mais aucun engagement n'a été réalisé à ce stade.

Si la loi spéciale s'appliquait sur une durée inférieure à un an, une application sur au moins neuf mois en 2027 retarderait le lancement des appels à projets de recherche et, du fait de la durée des projets, dégraderait la capacité d'innovation française au-delà de 2027.

2.2.4. Les agriculteurs pourraient subir une mise à l'arrêt prolongée de certains dispositifs d'aide

Dans le cadre des services votés, si les acteurs agricoles continuent à bénéficier des aides relevant de la politique agricole commune (PAC), qui reposent sur des dispositifs européens, la situation apparaît plus incertaine pour les dispositifs nationaux de soutien économique et de gestion des crises, comme indiqué au 2.1.3. Les mesures discrétionnaires de soutien aux filières agricoles ne pourraient être engagées ou maintenues qu'au moyen d'arbitrages spécifiques et de dérogations. Lors des périodes de services votés de 2025 et 2026, le secteur agricole avait fait l'objet d'un grand nombre de demandes de dérogations. Parmi les aides discrétionnaires qui pourraient être suspendues :

- ♦ les nouveaux appels à projet pour le fonds hydraulique agricole (60 M€ en LFI 2026) ;

- ◆ les mesures pour la filière noisette (3 M€ en LFI 2026) ;
- ◆ les mesures d'aides pour les plans d'arrachage viticoles ;
- ◆ les dispositifs publics de soutien à la filière canne-sucre des départements d'outre-mer (DOM) (cf. encadré 7) ;
- ◆ l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), mise en place dans le cadre de la PAC pour compenser les surcoûts et les pertes de revenus des agriculteurs qui exercent dans des zones où les conditions de production sont plus difficiles, est co-financée par l'Union européenne et l'État. Or, la part État comprend une part obligatoire (co-financement de la PAC) et une part volontaire qui vient en supplément ; cette dernière ne serait pas versée en application de la doctrine des services votés tandis que la part obligatoire serait limitée par le plafond de la LFI 2026.

Par ailleurs, la taxe incitative à l'incorporation de biocarburants (TIRUERT) s'éteindrait au 31 décembre 2026, au détriment des débouchés pour les agro-carburants.

Une prolongation du régime des services votés pourrait générer des effets indirects significatifs, en alimentant un contexte d'incertitude pour les exploitants, les filières et l'ensemble des acteurs du secteur. Les conséquences cumulées de ces contraintes, à court et moyen termes, seraient susceptibles de ralentir plusieurs dynamiques structurantes : l'adaptation au changement climatique, la gestion durable de la ressource en eau, le renouvellement des générations agricoles (formation, installation des jeunes agriculteurs, transmission des exploitations) ainsi que la transition agroécologique.

Ces effets sur les agriculteurs seraient visibles que la loi spéciale s'applique sur une année complète ou sur une durée inférieure.

2.2.5. Les associations ne participant pas à l'exécution d'une mission de service public pourraient être profondément affectées par les services votés

Le financement public des associations repose en grande partie sur les collectivités territoriales, qui y ont contribué à hauteur d'environ 26 Md€ en 2023³⁷ (dont 16 Md€ versés par les départements), mais également sur les opérateurs de l'État (13 Md€ en 2023) et sur l'État directement (9 Md€ en 2023). Ainsi, en 2023, 43 200 associations ont été identifiées comme bénéficiaires de cofinancements à la fois des collectivités territoriales et de l'État. Les financements de l'État sont concentrés sur un nombre limité de politiques publiques, en particulier l'hébergement d'urgence (27 %), l'inclusion sociale (11 %), l'asile (9 %) et l'emploi (8 %). Les effectifs des associations atteignaient 1,81 M de salariés au troisième trimestre 2024, sans compter les bénévoles (environ 15 M en 2018)³⁸.

³⁷ Ibid.

³⁸ IGF, *Revue des dépenses publiques en direction des associations*, juillet 2025.

En cas de loi spéciale, les subventions versées aux associations qui n'exercent pas de mission de service public par l'État et ses opérateurs ne pourraient pas être engagées ni versées. Le Conseil d'État précise, dans son avis du 9 juillet 2026, que les subventions versées aux personnes privées sont soumises à la condition que ces dernières se soient « *vu confier par l'administration une mission de service public* »³⁹ et que rentre dans ce champ uniquement l'organisme qui « *assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et est doté à cette fin de prérogatives de puissance publique, soit parce que, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission* ».

Une telle situation pourrait donc entraîner des conséquences significatives pour les associations ne satisfaisant pas cette condition, en particulier pour les structures les plus dépendantes des financements de l'État pour lesquelles l'absence de versement pourrait rapidement entraîner des tensions de trésorerie, voire remettre en cause la continuité de certaines actions. À titre d'exemple, dans le secteur de la culture, la mise à l'arrêt des subventions aux associations pendant une longue période pourrait conduire à l'annulation de nombreux festivals.

Néanmoins, une part significative des financements de l'État versés aux associations relève de la mise en œuvre d'obligations légales ou de missions de service public. C'est le cas du secteur de l'hébergement d'urgence, premier secteur associatif bénéficiaire de financements de l'État. En effet, l'article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». L'État s'appuie sur des associations pour assurer cette mission, notamment à travers les centres d'hébergement d'urgence, les dispositifs de veille sociale ou les accueils de jour. Ce dernier ne serait donc a priori pas affecté par une application des services votés s'il est considéré que les organismes respectent les conditions détaillées *supra*.

Le gel des nouveaux recrutements dans le cadre du service civique⁴⁰, pour les contrats rémunérés par l'État, constituerait un autre point de fragilité, qui affecterait directement les associations accueillant des volontaires. Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2026 au 20 février 2026, aucun nouveau contrat n'a été signé et aucune nouvelle mission n'a pu débuter, sauf les missions dont le contrat avait été signé avant le 1^{er} janvier 2026.

Ces effets sur le secteur associatif seraient significatifs, que la loi spéciale s'applique sur une année entière ou sur une durée de neuf à onze mois, affectant en premier lieu les associations les plus fragiles financièrement.

³⁹ La notion de service public est définie dans l'arrêt CE, Section, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n° 264541).

⁴⁰ Créé par la loi du 10 mars 2010, ce dispositif permet aux jeunes de 16 à 25 ans (30 ans pour les personnes en situation de handicap) d'effectuer une mission d'intérêt général de six à douze mois auprès d'associations, de collectivités ou d'organismes publics.

2.3. L'application de la doctrine des services votés sur longue période aurait des impacts significatifs sur les administrations et l'action publique

La mission a identifié une multiplicité de difficultés en matière de gestion publique dans le cas où la loi spéciale s'appliquerait sur plusieurs mois, qu'elle détaille ci-dessous pour l'État, les administrations de Sécurité sociale et les collectivités locales. Ces difficultés révèlent l'importance que revêt un PLF pour l'action administrative et, au-delà, pour l'économie. Au-delà des difficultés en gestion, l'action publique serait contrainte par l'impossibilité de mettre en œuvre des mesures nouvelles ou des mesures d'économie nécessitant une disposition en loi de finances.

2.3.1. L'État ferait face à une insuffisance de crédits sur l'année et serait en difficulté pour honorer certains de ses engagements

2.3.1.1. Les services votés imposeront une priorisation très dure entre les dépenses pour tenir l'enveloppe de la LFI 2026 sur l'année 2027

Dans le cadre de la budgétisation, après avoir précisément évalué les dépenses obligatoires, une appréciation extrêmement stricte des dépenses tendanciennes et des dépenses nouvelles considérées comme inéluctables devra être appliquée pour rester sous le plafond global de la LFI 2026. En effet, l'enveloppe de la LFI 2026 ne permettrait pas de couvrir à la fois les dépenses obligatoires et les dépenses tendanciennes « classiques », encore moins les dépenses nouvelles inéluctables en 2027 (cf. encadré 3). Pour éviter de se retrouver en rupture de CP sur 2027, le gouvernement devra donc prioriser de manière extrêmement stricte les dépenses en budgétisation et être prudent sur l'accélération du rythme d'engagement fin 2026. Si les CP sont insuffisants pendant l'application de la loi spéciale, cela se traduira par un retard pris sur le paiement de certaines dépenses avec des effets de report sur la fin de l'année (en cas d'adoption d'un PLF avant la fin 2027) ou sur l'année suivante. La mission alerte aussi sur le fait que les décalages d'engagements de 2027 pourront avoir des effets sur les CP pendant plusieurs années, à compter de 2028.

La mission a étudié ci-dessous les programmes les plus dynamiques en termes de tendanciel.

La masse salariale connaîtra une hausse tendancielle induite par l'avancement automatique. Les effets du glissement vieillesse technicité (GVT) et des entrées ayant eu lieu courant 2026 contribueront à une hausse inertielle du coût de la masse salariale d'environ 1,2 Md€, soit +1,1 % par rapport à 2026. **Côté pensions, le tendanciel s'élève à 0,91 Md€, soit une hausse de 1,3 %,** auquel s'ajouteraient les effets d'une indexation des pensions sur l'inflation, en cas d'absence de modification des règles actuelles relatives aux cotisations.

Les prestations sociales prises en charge par l'État connaîtraient une hausse par rapport à 2026, que la budgétisation en services votés devra intégrer pour éviter un risque de rupture des versements pour les allocataires en fin d'année (cf. tableau 3). À titre d'exemple, en prenant en compte à la fois un effet-prix et un effet-volume (prévision d'évolution du nombre d'allocataires), les besoins pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pourraient augmenter de 7 % en 2027.

Rapport

Tableau 3 : Évolution tendancielle 2027 des dépenses de prestations sociales prises en charge par l'État

Programme	Assiette LFI 2026 (Md€)	Tendanciel 2027 estimé à juin 2026 (Md€)	Évolution tendancielle anticipée en 2027 (en %)
APL (P109)	16,6	+0,5	3 %
PA, RSA et prime de Noël (P304)	13,0	+0,9	7 %
AAH (P157)	14,8	+1,0	7 %
Bourses enseignement supérieur (P231)	2,5	-0,1	-2 %

Source : Direction du budget. Note : APL=aide personnalisée au logement ; PA=prime d'activité ; RSA=revenu de solidarité active ; AAH=allocation aux adultes handicapés.

De la même façon, les rythmes de versement de certains programmes impliquent une augmentation des besoins d'une année sur l'autre. À titre d'exemple, les dépenses obligatoires de la mission Défense connaîtraient un tendanciel dynamique en services votés (reports de charges, restes à payer, dépenses de fonctionnement courant et masse salariale en hausse). Si le ministère des Armées se retrouvait en rupture de crédits dans l'année, l'augmentation de la dette fournisseurs engendrerait des intérêts moratoires conséquents pour l'État et impacterait certaines entreprises.

Cette difficulté serait toutefois levée en cas d'application de la loi spéciale sur une durée inférieure à un an, sauf imprévu majeur, l'exercice de budgétisation mené avant le début d'exercice ayant pour objectif de calibrer les plafonds des différents programmes en fonction des besoins sur l'année.

Encadré 3 : Première estimation menée par la DB de l'impact des services votés sur le périmètre des dépenses de l'État

De façon à évaluer le montant des dépenses relevant des services votés, la DB a réalisé un premier travail d'estimation qui a permis d'identifier (i) le tendanciel de dépenses obligatoires, (ii) d'autres dépenses probablement inéluctables (besoins pour la continuité de la Défense, engagements devant être honorés tels que les dépenses liées à des contentieux), qui ont été mises en regard (iii) des baisses sur les dépenses discrétionnaires. Ces chiffres permettent de disposer de premiers ordres de grandeur mais nécessiteront d'être affinés dans le cadre d'un travail de budgétisation plus fin en cas d'application des services votés.

Les évaluations de dépenses sous services votés réalisées par la DB sur le périmètre des dépenses de l'État sont les suivantes :

- le tendanciel pour 2027 (évolution spontanée de la dépense à cadre juridique inchangé) est évalué à environ 9 Md€ par la DB ;
- les mesures nouvelles considérées comme inéluctables sont évaluées à environ 10 Md€ (dont environ la moitié pour la Défense), dont environ 6 Md€ devraient être réalisées sous services votés ;
- ces augmentations ne seraient que marginalement compensées par les dépenses pouvant être interrompues en services votés, qui sont évaluées à 5 Md€.

Au total, les besoins en services votés pour 2027 pourraient être supérieurs de 10 Md€ à la LFI 2026, dont une partie peut être réduite par des mesures d'économies de nature infra-législative (qui ne pourront toutefois pas être mises en œuvre en affaires courantes). Une forte priorisation des dépenses devrait donc être réalisée pour s'assurer de rester dans l'enveloppe de la LFI 2026 en cas d'application de la loi spéciale sur un an.

Source : Mission d'après DB.

2.3.1.2. La loi spéciale fragiliserait la gestion opérationnelle du financement de l'État et engendrerait des problèmes de trésorerie

Une loi spéciale de longue durée fragiliserait la gestion opérationnelle du financement de l'État. Le programme annuel de financement est construit à partir des prévisions de déficit et des besoins de financement présentés dans le projet de loi de finances, et annoncé fin septembre-début octobre de l'année n-1. En l'absence de visibilité sur les équilibres budgétaires de l'année, l'État pourrait être conduit à réviser en cours d'exercice son programme d'émissions, ce qui créerait une incertitude supplémentaire pour les investisseurs et renchérirait potentiellement les conditions de financement. Une révision à la hausse imposerait de concentrer davantage d'émissions sur une période plus courte tandis qu'une révision à la baisse signifierait que l'État aurait emprunté à des conditions potentiellement moins favorables que nécessaire. Étant donné la volatilité des marchés, que la loi spéciale s'applique sur un an ou sur une durée légèrement inférieure, de tels effets pourraient être observés.

Une loi spéciale prolongée exposerait l'État à des difficultés de trésorerie plus immédiates. Le gel ou le report de certaines dépenses en début d'exercice conduirait à une accumulation de besoins de paiement qui se matérialiseraient lors de l'adoption tardive de la loi de finances. Cette situation pourrait créer d'importantes tensions de trésorerie pour l'État et certains opérateurs publics (Acos, Unédic, cf. 2.3.2). **Aussi, la capacité de l'État à porter assistance aux autres acteurs serait obérée.** En effet, si les crédits de la charge de la dette sont évaluatifs, les crédits des prêts et avances de l'État sont strictement limitatifs. À titre illustratif, la réserve d'urgence pour des organismes gérant des services publics est limitée à 100 M€ dans la LFI 2026. Ce point serait a priori moins contraignant en cas d'application des services votés sur une durée inférieure à un an, d'autant plus si la subvention versée aux opérateurs est calibrée en fonction de leurs besoins en services votés.

2.3.1.3. Les trajectoires prévues par la loi de programmation militaire et du ministère de la justice ne pourraient pas être respectées

Comme indiqué au 2.2.1, la dynamique favorable d'ouverture de crédits actée dans la loi de programmation militaire ne pourrait être engagée sous services votés.

L'absence de loi de finances fait également peser un risque majeur sur la trajectoire de recrutements permettant d'atteindre la cible de 275 000 ETP en 2030 prévue par la loi de programmation militaire (cf. encadré 4). En effet, la doctrine des services votés impose que les recrutements soient limités au remplacement des agents en poste au 31 décembre 2026 (schéma d'emploi neutre)⁴¹. Ainsi, les augmentations d'effectifs prévues dans certains ministères (Armées, Intérieur, Justice) ne pourraient être réalisées. Cette situation est susceptible de perturber l'organisation des concours en 2027 : le volume des admissions aux concours ne devra pas induire de créations nettes d'emplois. Même en cas d'adoption de la LFI 2027 courant 2027, les recrutements effectifs en 2027 pourraient être limités compte tenu des délais nécessaires au recrutement.

⁴¹ D'après l'avis du Conseil d'État du 9 juillet 2026, les plafonds d'emplois de la LFI de l'année antérieure sont reconduits « Il observe, en outre, que dès lors que l'article 45 de la LOLF ne permet pas au Gouvernement de modifier par décret le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État par ministère et le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État par mission, les plafonds applicables sont, jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi de finances, ceux fixés par la dernière loi de finances de l'année. »

Encadré 4 : La trajectoire haussière des effectifs du ministère des Armées prévue par la loi de programmation militaire serait entravée par les services votés

Le ministère des Armées, au titre de l'actualisation de la loi de programmation militaire, doit bénéficier en 2027 d'un schéma d'emploi de + 2 150 ETP. En 2027, le ministère devrait donc réaliser environ 28 000 recrutements (26 000 ETP au titre du remplacement et 2150 ETP nouveaux). **En cas d'application des services votés sur 9 ou 12 mois, seuls les remplacements à effectifs constants 2026 seront ouverts.** La capacité du MINARM à réaliser ces recrutements supplémentaires au dernier quadrimestre, donc sous délais contraints en cas du vote tardif de la LFI 2027, serait fortement compromise.

Par ailleurs, la hausse des recrutements d'appelés pour le Service national (passage de 3 000 à 4 000 places) s'avérerait impossible compte tenu des services votés. Le rattrapage sur le dernier quadrimestre serait matériellement compliqué compte tenu des retards pris dans le processus de recrutement.

Source : Ministère des Armées.

La loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice (LOPJ) 2023-2027 prévoit une hausse des moyens de la justice sur cinq ans, avec un budget devant atteindre près de 11 Md€ en 2027 et 10 000 créations nettes d'emplois d'ici 2027. Sur le volet pénitentiaire, elle reprend le plan « 15 000 places », lancé pour doter les prisons de 15 000 places supplémentaires par rapport à 2017 et porter le parc carcéral à environ 75 000 places. En cas de loi spéciale prolongée, aucune nouvelle construction de prison ne pourra être lancée et les créations d'emplois seront impossibles (même si des réallocations d'emplois seraient probablement autorisées entre programmes du même ministère).

2.3.1.4. Le barème de l'impôt sur le revenu ne pourrait plus être actualisé après la mi-mai et le gouvernement ne pourrait pas prendre de mesures fiscales de rendement

Si la loi spéciale autorise le gouvernement à percevoir les impôts, ce dernier serait néanmoins fortement contraint en matière de fiscalité dans le cas d'une application longue. En effet, aucune mesure nouvelle ne pourrait être prise et aucun rattrapage ne serait possible en matière de recettes fiscales si la loi spéciale venait à s'appliquer sur plus de 9 mois :

- ◆ **seules les mesures fiscales favorables aux contribuables peuvent être appliquées avec rétroactivité⁴²**, dans la limite toutefois des possibilités techniques. À titre d'exemple, pour la taxation des revenus 2026 en 2027, l'administration fiscale ne pourrait intégrer l'actualisation du barème de l'IR à ses outils que jusqu'à la mi-mai ;
- ◆ **la doctrine fiscale ne pourrait pas corriger les conséquences de la loi spéciale** : lors des deux précédents exercices, la direction de la législation fiscale (DLF) s'était autorisée à pratiquer des instructions fiscales pour donner de la visibilité aux contribuables et s'assurer de l'application des mesures à venir dans le PLF dès le début d'année. Toutefois, cette pratique, contestée par la Cour des comptes⁴³, ne saurait s'appliquer dans le cadre d'une loi spéciale de longue durée.

Des mesures fiscales pourraient néanmoins être prises en fin d'année si la loi spéciale s'appliquait sur une durée inférieure à un an. Dans un scénario de services votés de neuf à onze mois, un rattrapage partiel serait donc envisageable.

L'extinction de certaines dépenses fiscales et le gel du barème de l'IR permettraient un gain estimé entre 3 et 4 Md€ :

⁴² Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013.

⁴³ Courrier n° 2026-06 CPG Cour en date du 23 avril 2026.

Rapport

- ♦ le gel du barème de l'IR, inévitable en l'absence de loi de finances, représenterait une hausse de recettes estimée à 3,7 Md€ pour l'État, mais aurait un coût économique et social important pour les ménages (cf. encadré 5) ;
- ♦ 22 dépenses fiscales arriveraient à échéance fin 2026, permettant un gain d'environ 0,2 Md€ (cf. tableau 4).

A contrario, les mesures qui s'éteindront au 31 décembre 2026 et l'impossibilité de mettre en place de nouvelles mesures de rendement auraient un coût non négligeable :

- ♦ les mesures prévues de s'éteindre au 31 décembre 2026 ne pourraient être prorogées et généreraient une perte de rendement. En particulier, l'extinction de la surtaxe IS représente une perte de 7,5 Md€ ;
- ♦ le coût d'opportunité lié à l'impossibilité de mettre en place les mesures de rendement, ce qui serait néanmoins possible dans un scénario de loi spéciale sur neuf mois.

Tableau 4 : Dépenses fiscales arrivant à extinction en 2026 (en M€)

Numéro	Intitulé	Coût 2026
210318	Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art	100
110244	Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire, réalisées entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2008, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles	35
110236	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	16
210330	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale en cours de validité au 31 décembre 2021 ou délivrée au cours de l'une des années 2022, 2023, 2024, 2025 ou 2026	13
230105	Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au gazole non routier dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs	3
320141	Imposition au taux réduit de 19 % des plus-values de cession de locaux professionnels ou de terrains à bâtir, situés dans les zones les plus tendues, au profit d'une personne morale, sous réserve que les cessions s'engagent à transformer ces immeubles en locaux dont la surface d'habitation représente au moins 75 % ou à y construire de tels locaux dans un délai de quatre ans, ou un délai de six ans s'agissant des programmes immobiliers les plus importants	3
230608	Exonération d'impôts sur les bénéfices pour les entreprises créées dans les BUD	2
230403	Déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse	1
310206	Amortissement exceptionnel sur cinq ans des investissements réalisés dans les petites et moyennes entreprises innovantes	1
50112	Exonération des immeubles situés dans une zone de développement prioritaire (ZDP) et rattachés à un établissement implanté dans une ZDP pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	0
50111	Exonération des immeubles situés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD) et rattachés à un établissement implanté dans un BUD pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE)	ε
60202	Association foncière pastorale	ε
90111	Exonération en faveur des établissements créés dans un BUD	ε
90113	Exonération en faveur des établissements créés dans une ZDP	ε
820207	Tarif réduit pour l'électricité directement fournie, lors de leur stationnement à quai dans les ports, aux navires utilisés à des fins commerciales ou pour les besoins des autorités publiques	ε
150406	Exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation réalisées par les particuliers en vue de la réalisation par le cessionnaire de locaux destinés à l'habitation	N.C.

Rapport

Numéro	Intitulé	Coût 2026
160102	Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant un meublé, une partie de leur habitation principale jusqu'au 31 décembre 2026	N.C.
300204	Exonération d'impôt sur les sociétés de la valeur nette de l'avantage en nature consenti par les personnes morales qui ont pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble	N.C.
520129	Exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit dans la limite de 300 000 € des dons de sommes d'argent consentis dans le cadre familial entre le 15 février 2025 et le 31 décembre 2026 sous condition d'affectation des sommes reçues par le bénéficiaire à l'acquisition d'un logement neuf ou à des travaux de rénovation énergétique	N.C.
Total		176

Source : DLF.

Encadré 5 : Effets d'un gel du barème de l'impôt sur le revenu

Le barème progressif de l'impôt sur le revenu (IR) est fixé par l'article 197 du Code général des impôts. Les seuils des différentes tranches ne font l'objet d'aucune indexation automatique prévue par la loi. Leur revalorisation relève donc d'une décision discrétionnaire du législateur, généralement adoptée chaque année en loi de finances afin de tenir compte de l'inflation. Cette revalorisation vise à éviter une perte de revenu pour les contribuables.

En l'absence de loi de finances, le barème demeurerait donc celui applicable au titre de l'exercice précédent. Dans un contexte inflationniste où les revenus continueraient à progresser nominalement, cette absence de revalorisation accroîtrait mécaniquement le rendement de l'impôt sur le revenu. En effet, le nombre de contribuables soumis à l'impôt augmenterait et certains ménages basculeraient dans des tranches d'imposition plus élevées. Plus l'inflation est forte, plus le coût du gel du barème est important pour l'État : l'indexation du barème a ainsi représenté une moindre recette à hauteur de 6,2 Md€ en 2023 et 6,1 Md€ en 2024.

D'après la DGFIP, si un gel avait été appliqué en 2026, la mesure aurait impliqué l'entrée dans l'impôt de 334 000 nouveaux contribuables (impôt annuel moyen d'environ 80 €). Pour les 19 M de foyers fiscaux déjà imposés, l'absence d'indexation représenterait mécaniquement une charge fiscale accrue.

Source : Mission d'après code général des impôts et DGFIP.

2.3.1.5. Certains grands projets d'investissement pourraient être retardés

En période de services votés, sauf exceptions détaillées dans le tableau 2, les nouveaux projets d'investissement ne peuvent être engagés. Ainsi, les projets d'infrastructures entrant dans une nouvelle phase (études, acquisitions foncières, marchés de travaux, conventions de financement) seraient susceptibles d'être reportés jusqu'au vote d'une loi de finances. L'expérience des précédentes lois spéciales montre qu'un rattrapage est généralement possible lorsque la période d'application demeure limitée mais, dans un scénario de neuf à douze mois, certains retards seraient difficilement rattrapables. En effet, une opération reportée décale mécaniquement les étapes suivantes (études, procédures administratives, acquisitions foncières, travaux), ce qui peut entraîner plusieurs années de décalage sur le calendrier global du projet.

Dans ce contexte, la mission a identifié plusieurs exemples de projets, à fort enjeu, qui pourraient être suspendus ou décalés en période de services votés :

- ♦ **les Jeux Olympiques et paralympiques d'hiver 2030 (JO 2030) nécessitent une montée en charge des investissements pour 2027** (101,3 M€ de CP en 2027 vs. 54,8 M€ en 2026), qui pourrait ne pas être réalisée du fait de l'application d'une loi spéciale prolongée, mettant ainsi à risque le respect du calendrier pour l'organisation des JO 2030. Par ailleurs, la très grande majorité des investissements relatifs aux transports pour l'accès aux sites des JO 2030 (522 M€ au total, dont 342 M€ pour le ferroviaire et 180 M€ pour les infrastructures routières) n'a pas été engagée à date ; l'année 2027 apparaît ainsi décisive pour contractualiser les financements, engager les premières autorisations et sécuriser le calendrier opérationnel de ces derniers ;
- ♦ **la signature des marchés de la ligne nouvelle Sud-Ouest (LNSO) pourrait être décalée, entraînant *in fine* un décalage de la mise en service de la ligne.** En effet, une période de services votés prolongée empêcherait de poursuivre la procédure de passation des marchés et les travaux préparatoires pour la ligne ferroviaire Bordeaux-Toulouse (200 M€ d'AE à engager en mars 2027) ainsi que les études pour la ligne Bordeaux-Dax (60 M€ d'AE à engager en mars 2027), sauf à justifier que le report de ces dépenses conduit à un surcoût déraisonnable aux bornes du projet, ce qui n'est pas avéré, les travaux n'ayant pas commencé. Cela induirait un décalage de la mise en service de la ligne (passage de fin 2035 à courant 2036), sauf si les collectivités viennent unilatéralement se substituer à l'État pour avancer les fonds, ce qu'elles ont déjà fait par le passé ;
- ♦ **les services votés retarderaient les travaux de préparation du nouvel aéroport de Mayotte, faisant peser un risque de retard du projet** (coût global estimé à 1,2 Md€ soit 38 % des investissements programmés sur le territoire entre 2025 et 2031). En l'absence de crédits ouverts sur le programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) à Mayotte dans le cadre des services votés, les acquisitions de terrains et travaux préliminaires seraient retardés (retenues collinaires et nivellement de terrain notamment), ce qui pourrait entraîner un décalage du principal marché de construction, estimé à près de 1 Md€ prévu pour 2029 et donc de la mise en service de l'aéroport ;
- ♦ **le programme de rénovation de l'Opéra de Paris prévoit une notification des marchés de travaux principalement au premier semestre 2027.** Tout retard budgétaire pourrait fragiliser le lancement du chantier, décaler la fermeture prévue et renchérir l'opération ;
- ♦ **la construction de deux nouveaux centres de rétention administrative (CRA) prévue pour 2027** dans le cadre du plan CRA 3000 (Aix-Luynes et de Goussainville) ne pourrait pas être lancée ;
- ♦ **le projet PariSanté Campus ne pourrait pas être lancé en 2027 comme prévu** : ce projet de reconversion du Val-de-Grâce en un grand campus consacré au numérique en santé, à la recherche, à la formation et à l'innovation devrait être lancé en 2027 pour une mise en service du campus attendu en 2030. La formule retenue à ce jour est une concession globale (conception, réalisation, exploitation) pour un coût estimé de plus de 300 M€.

2.3.1.6. *L'État serait dans l'incapacité de se conformer à des engagements internationaux dont la transposition nécessiterait une disposition en loi de finances*

La loi de finances comporte les mesures nécessaires à la mise en conformité du droit français avec le droit européen ou international, sans en être toutefois l'unique vecteur possible (mais la probabilité d'un texte autre contenant des dispositions fiscales dans le calendrier des 9 premiers mois de 2027 est tout aussi faible). Ainsi, les services votés pourraient retarder la mise en conformité aux textes suivants, prévue via le PLF 2027 :

- ♦ la transposition des instructions les plus récentes sur l'interprétation des règles sur l'imposition minimale des multinationales (Pilier 2) adopté par l'OCDE. En particulier, la non-transposition des règles récemment convenues avec les États-Unis pour limiter l'effet du Pilier 2 pour les multinationales américaines pourrait mettre la France en marge de l'accord ;
- ♦ des dispositions doivent être prises pour tirer les conséquences de l'article 28 du règlement européen Net Zero Industry Act (NZIA), qui impose l'introduction d'un critère dit « de résilience » dans les dispositifs d'incitation à l'achat de produits finaux de technologies « zéro net ».

En cas d'adoption d'une loi de finances dans l'année, cette difficulté pourrait être levée, même s'il existe un risque de retard et de manquement au sens du droit communautaire.

2.3.1.7. *Une application prolongée des services votés pourrait mettre en difficulté certains opérateurs de l'État*

La subvention des opérateurs sera calibrée en fonction de leur activité sous services votés. Les opérateurs seraient donc tenus de respecter les services votés sur longue période même si ceux qui bénéficient de ressources propres pourraient être amenés à s'en éloigner pour maintenir une activité.

L'impact des services votés pour les opérateurs s'apprécie à la fois en recettes et en dépenses. Côté recettes, la question du niveau de trésorerie sera déterminante dans le calibrage de la dotation qui leur sera accordée par l'État, de façon à pouvoir leur permettre de faire face à des chocs. À ce sujet, le Conseil d'État rappelle, dans son avis du 9 juillet 2026, que le plafond des taxes affectées étant fixé par la loi de finances et réexaminé chaque année, en l'absence de loi de finances, les opérateurs bénéficiaires de telles taxes les percevraient en intégralité. Dans le cas d'une application de la loi spéciale sur l'année, cela pourrait supposer la mise en place d'un plafonnement plus strict par la loi de finances suivante de façon à rééquilibrer les versements. Côté dépenses, le retard dans la conduite de certains projets et travaux générerait des surcoûts et le lancement de certains marchés ne pourrait pas toujours se faire sur la fin de l'année, ayant ainsi des effets sur les acteurs économiques du secteur.

La mission a listé ci-dessous les problématiques auxquelles pourraient être confrontés certains opérateurs, à titre illustratif, mais de nombreux autres opérateurs seraient concernés :

- ♦ **une part de l'activité de l'Agence française de développement (AFD) serait bloquée**, les crédits d'intervention qui lui sont attribués par différents programmes (P110, P209, P123) conditionnant la réalisation de sa mission notamment vis-à-vis des pays les moins avancés et des territoires ultra-marins. Un sujet se pose également concernant les garanties de l'État pour les prêts accordés par l'AFD à la Nouvelle-Calédonie (cf. encadré 7) ;
- ♦ **les établissements publics foncier (EPF) ne pourraient pas réaliser d'acquisitions nouvelles, d'investissements nouveaux ou de travaux et études non immédiatement nécessaires.** Ces activités représentent pourtant l'essentiel de leur modèle économique ;

- ♦ **le chiffre d'affaires de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) pourrait diminuer avec la baisse des commandes de la part de l'État et des établissements publics, qui représentent 40 % des commandes de l'UGAP.**

2.3.2. Sur le champ de la LFSS, les dépenses sociales seraient versées sous services votés mais l'Acosse verrait son besoin de financement augmenter et ses conditions sur les marchés se dégrader

L'essentiel des dépenses de Sécurité sociale sont des dépenses de prestations établies par la loi et dont les régimes sont redevables envers les bénéficiaires sans qu'aucune autorisation annuelle de dépense soit nécessaire, donc y compris en l'absence de PLF et PLFSS. En outre, l'indexation sur l'inflation des prestations en espèces (revenus de remplacement) au 1^{er} janvier ou au 1^{er} avril étant prévue par la loi, elles progresseraient mécaniquement en l'absence de disposition contraire adoptée en LFSS. Par ailleurs, s'agissant des soins de ville, en l'absence de loi de financement, les remboursements resteraient dus sur la base des règles en vigueur. **Ainsi, en l'absence de LFSS sur l'ensemble de l'année et de mesures de maîtrise de la dépense, une dégradation du déficit des comptes sociaux est à prévoir.**

En 2026, l'estimation du déficit de la Sécurité sociale à la date de la mission est de 23 Md€. La dégradation du déficit en 2027 serait portée par :

- ♦ l'évolution à la hausse des dépenses habituellement régulées par l'Ondam. Ce point est toutefois nuancé par l'avis du Conseil d'État indiquant que le Gouvernement pourrait annoncer une valeur de référence en matière d'évolution des dépenses d'assurance maladie en l'absence de LFSS ;
- ♦ la dynamique des dépenses de Sécurité sociale portée par l'indexation sur l'inflation. Les règles d'indexation étant fixées dans la loi, un report ou une sous-indexation, dans l'attente de l'adoption d'une LFSS, de tout ou partie des prestations, nécessiterait une mesure législative ;
- ♦ un risque de dégradation macroéconomique préjudiciable aux recettes sociales et une capacité limitée à lever des recettes nouvelles compte tenu du niveau déjà élevé des cotisations sociales et de l'impossibilité de recourir à de nouveaux prélèvements fiscaux affectés.

Les services votés poseraient des difficultés de financement pour le secteur hospitalier, qui seraient néanmoins amoindries avec les évolutions de doctrine permises par le Conseil d'État. Les établissements de santé (hôpitaux publics et cliniques privées) sont financés par les tarifs hospitaliers (tarification à l'activité dite T2A) et des dotations. À défaut d'Ondam permettant d'asseoir de nouveaux tarifs pour les hôpitaux et les coefficients prudentiels, il avait été décidé en 2025 de maintenir ceux de l'année précédente dans l'attente d'une LFSS. Cette absence de revalorisation dans un contexte inflationniste pèserait sur la situation financière des hôpitaux dont la situation est déjà dégradée : en 2024, 72 % des hôpitaux publics étaient déficitaires⁴⁴. Toutefois, le Conseil d'État rappelle, dans son dernier avis, que le gouvernement est tenu de réguler les dépenses d'assurance maladie et qu'il peut, dans cet objectif, fixer une valeur de référence pour réguler les dépenses d'assurance maladie et des tarifs hospitaliers qui permettent son atteinte.

⁴⁴ Note DREES du 20/05/2026 sur la situation économique et financières des établissements publics en 2024.

Pour les établissements du secteur médico-social, si les dotations de fonctionnement devraient être fixées en intégrant les effets en année pleine des créations de place de 2026 et des créations de places pour 2027 ayant déjà fait l'objet d'un engagement juridique, les services votés empêcheraient la mise en place de mesures nouvelles, notamment les créations de places, le déploiement du plan « 50 000 solutions » dans le champ du handicap ou encore l'augmentation du nombre de soignants en Ehpad.

L'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) ferait face à un besoin de financement qui atteindrait 90 Md€, et qui pourrait dégrader ses conditions d'emprunt.

Sur le plan juridique, l'Acos serait, en l'absence de LFI et de LFSS, autorisée à emprunter sans limite de plafond par la loi spéciale. Toutefois, plusieurs éléments pourraient entraîner des difficultés de financement pour l'Acos en cas de loi spéciale prolongée :

- ♦ son besoin de financement à court terme serait porté à plus de 90 Md€ au cours de l'année 2027⁴⁵ (contre un niveau moyen d'emprunt de 65 Md€ en 2026), soit un niveau équivalent au besoin de financement atteint durant la période de la crise sanitaire. Or, d'après la cartographie des risques établie par l'Acos, un niveau d'emprunt supérieur à 70 Md€ présenterait un risque significativement élevé ;
- ♦ la dégradation parallèle du déficit de l'État pourrait par ailleurs avoir un effet sur le niveau des taux d'intérêt, ce qui renchérirait le coût d'emprunt de l'Acos, qui se situe environ autour de 10 pb au-dessus de celui de l'État. La perte de confiance des investisseurs n'est pas à exclure d'autant plus que l'Acos est l'un des rares organismes publics, au niveau international, à émettre de tels niveaux de dette à court terme ;
- ♦ les tensions sur la trésorerie de l'Acos pourraient être aggravées par un décalage dans le versement des crédits budgétaires de l'État pour le financement des prestations versées par la Sécurité sociale pour son compte⁴⁶. Dans l'éventualité d'une absence de versement sur le premier semestre 2027, cela représenterait 19 Md€ (montants des échéanciers 2026) alors même que le point bas annuel de l'Acos s'établit entre avril et juin, ce qui entraînerait des emprunts supplémentaires ;
- ♦ la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ne peut reprendre la dette de la Sécurité sociale que dans la limite de son propre plafond d'amortissement⁴⁷, qui est aujourd'hui quasiment atteint. Or, en l'absence de LFSS, aucune augmentation de ce plafond de reprise ne pourrait être envisagée ;
- ♦ en cas d'extrême besoin, l'État pourrait probablement apporter un financement au bénéfice de l'ACOSS mais accroîtrait alors son propre besoin de financement.

L'Unédic ne pourra pas bénéficier de la garantie de l'État pour emprunter. Pour gérer son besoin de trésorerie et financer les déficits cumulés, l'Unédic a la capacité d'emprunter sur les marchés financiers. Ses emprunts obligataires sont garantis par l'État par la loi de finances de l'année. En l'absence de LFI 2027, l'Unédic ne pourrait donc pas bénéficier de cette garantie, ce qui pourrait renchérir le coût de ses emprunts voire générer des difficultés pour émettre des emprunts de moyen et long terme dès le début de l'année.

⁴⁵ Cumul des besoins cycliques de financement, des déficits antérieurs non repris par la CADES et du déficit 2026 prévisionnel : 65 Mds ouverts en LFSS 2026 + 25 Mds de déficit prévus de la Sécurité sociale en 2026.

⁴⁶ En 2026, un décalage d'un trimestre de certains versements (AME, APL notamment), lié à l'attente de l'adoption de la loi de finances, avait affecté la trésorerie de l'Acos.

⁴⁷ Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

2.3.3. Les collectivités territoriales pourraient voir leur situation financière se dégrader du fait du plafonnement des ressources versées par l'État

Dans le cadre d'une loi spéciale, les collectivités percevraient leurs recettes de fonctionnement, y compris la dotation globale de fonctionnement (DGF). En effet, la loi spéciale permet la perception des impôts existants ainsi que le versement des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales, dont fait partie la DGF. L'adoption d'une loi spéciale introduit ainsi la possibilité de reconduire les montants de DGF de 2026 pour 2027, les critères de répartition restant par ailleurs inchangés.

Les impôts locaux continueraient à être levés mais les bases foncières ne seraient pas revalorisées. Les collectivités devraient alors décider d'augmenter leurs taux pour compenser cette stabilité des bases foncières. Effectivement, les bases⁴⁸ prévisionnelles transmises par l'administration fiscale en début d'année ne seraient pas actualisées de l'inflation. Dans ce contexte, afin de sécuriser leur équilibre budgétaire, les collectivités qui perçoivent des impôts fonciers pourraient être amenées à augmenter leurs taux.

Une telle situation pourrait également conduire certaines collectivités à différer le vote de leur budget, ce qui poserait un problème pour la chaîne de taxation. Conformément au code général des impôts, les collectivités doivent transmettre leurs délibérations fiscales avant le 15 avril. Lorsque les informations nécessaires ne leur sont pas communiquées dans les délais habituels, elles disposent d'un délai supplémentaire de quinze jours à compter de leur réception pour adopter leur budget et fixer leurs taux.

Les dotations d'investissement ne pourraient pas être versées sous le régime des services votés dès lors qu'elles financent par nature des opérations nouvelles et discrétionnaires. C'est le cas de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR – 0,9 Md€ par an), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL – 0,5 Md€ par an), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID – 0,2 Md€ par an) et de la dotation politique de la ville (DPV – 0,1 Md€ par an). Il en va de même des dispositifs de soutien à l'investissement dont le financement repose sur l'ouverture de crédits en loi de finances :

- ◆ le fonds Vert (cf. 2.2.2) ;
- ◆ le fonds Barnier, dont seules les opérations ayant une incidence directe et immédiate sur la préservation des vies humaines pourraient être poursuivies ;
- ◆ les contrats de plan État-Région (CPER)⁴⁹, qui ne sont pas des engagements juridiques opposables au sens des services votés. Les nouveaux projets non encore engagés juridiquement ne pourront être co-financés par l'État ;
- ◆ le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Une loi spéciale prolongée bloquerait également les versements du fonds de sauvegarde des départements.

Côté dépenses, les collectivités territoriales seraient confrontées à une progression tendancielle de leurs dépenses de fonctionnement, notamment sous l'effet de l'évolution des rémunérations, du coût des achats, des dépenses énergétiques, des prestations sociales versées par les départements ou encore des charges liées à l'entretien des équipements publics.

⁴⁸ Les bases d'imposition correspondent à l'assiette taxable sur laquelle est appliqué le taux voté par la collectivité pour déterminer le montant de l'impôt.

⁴⁹ Les contrats de plan État-Régions (CPER), créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, définissent les projets d'investissement structurants que l'État et chacun des conseils régionaux et autres collectivités territoriales ou acteurs privés s'engagent à mener et à financer conjointement, sur une période de six à sept ans.

Au total, la situation financière des collectivités pourrait se détériorer du fait d'une durée prolongée des services votés, avec des effets allant au-delà de la seule période d'application de la loi spéciale puisqu'elles pourraient être contraintes d'augmenter leur endettement. Pour éviter une trop forte dégradation, elles pourraient agir essentiellement via trois leviers : une baisse des effectifs pour réduire les dépenses de personnel, l'abandon de compétences non obligatoires et, pour celles disposant d'un pouvoir de taux, une hausse de fiscalité. C'est notamment le cas pour les départements (notamment ceux ayant déjà utilisé leur marge de hausse des droits de mutation à titre onéreux) qui font face à des dépenses dynamiques qui ne pourraient être compensées en recettes (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Effets d'une loi spéciale sur les départements : exemple de la Seine-Maritime

Pour appuyer la mission, le département de la Seine-Maritime a mené une étude afin de quantifier les effets budgétaires d'une loi spéciale prolongée. Le budget du département est de 2 Md€ en fonctionnement et de 0,3 Md€ en investissement. Une loi spéciale pourrait réduire ses recettes de près de 30 M€ (équivalent du coût d'un collège) tandis que ses dépenses augmenteraient spontanément. La loi spéciale prolongée affecterait :

- les recettes d'investissement à hauteur de 8 M€ en raison de l'arrêt des appels à projet ainsi que d'un niveau de versement du FCTVA en n+1 qui pourrait ne pas refléter les dépenses réalisées. Dans le même temps, la collectivité serait contrainte à s'endetter plus lourdement afin de réaliser les investissements nécessaires, dégradant sa capacité de désendettement ;
- les recettes de fonctionnement, à hauteur de 20 M€ en cas de maintien des montants 2026 des fractions de TVA, de la TSCA et des dotations liées aux solidarités. Cette stabilisation des montants de 2026 ne pourrait pas être compensée par une hausse de fiscalité décidée par le département en raison du faible pouvoir de taux ;
- les dépenses d'investissement, par le report d'investissement relatifs aux structures sociales (EHPAD, ESSMSS, SAAD) ou des projets cofinancés avec l'État. Par ailleurs, certaines structures satellites du département, telles que le syndicat mixte des ports de la Seine-Maritime, devraient solliciter un soutien exceptionnel ;
- les dépenses de fonctionnement en raison de l'inflation qui augmenterait mécaniquement leur niveau, tant sur la masse salariale que sur le soutien aux établissements médico-sociaux.

Source : Étude sur les services votés menée par le département de la Seine-Maritime.

La loi spéciale bloquerait des dispositifs spécifiques aux territoires d'Outre-mer (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Implications de la loi spéciale sur les territoires d’Outre-mer

Le régime de loi spéciale pourrait avoir des effets sur les dispositifs suivants, spécifiques aux territoires ultramarins :

- **les dispositifs publics de soutien à la filière canne-sucre des départements d’Outre-mer** (140 M€ de CP en 2026) pourraient ne pas être déployés en cas de services votés. Or, la filière canne-sucre est essentielle pour les économies de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion (environ 40 000 emplois cumulés) et ce soutien financier est nécessaire au maintien de la filière dans ces départements ;
- **le pacte de refondation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie**, lancé par l’État pour accompagner le territoire après la crise de 2024 et reconstruire une trajectoire économique, sociale et institutionnelle. Il est constitué d’une part d’une garantie de l’État via l’AFD pour des emprunts au profit des entités publiques (garantie inscrite en LFI 2026) et d’un plan de relance. Environ 200 M€ d’AE ont été ouverts en LFI 2026 et 30 M€ de CP pour le plan de relance. En cas de services votés, le plafond de 30 M€ de CP serait insuffisant pour couvrir les besoins. Par ailleurs, le régime des services votés ne permettrait pas de mettre en application le nouveau contrat financier pluriannuel (2027-2030) actuellement en cours de négociations entre l’État et la Nouvelle-Calédonie. Quelles que soient les modalités de financement prévues pour 2027 (qu’il s’agisse de la mise à disposition de nouveaux crédits budgétaires, de garantie de l’État sur un nouvel emprunt auprès de l’AFD de la Nouvelle-Calédonie ou d’un prêt de l’État), une disposition en loi de finances est nécessaire ;
- **le fonds exceptionnel d’investissement (FEI)** est destiné aux territoires ultramarins pour financer des investissements publics structurants réalisés par les collectivités ultramarines afin de réduire les écarts d’équipement avec l’Hexagone. Il serait bloqué en cas de loi spéciale ;
- **le futur plan Sargasses 3** de lutte contre les échouements massifs d’algues sargasses dans les Antilles doit être en partie financé par des crédits de l’État qui doivent être actés en LFI 2027.

Source : Mission d’après des documents budgétaires.

2.4. Les institutions pourraient être mises sous tension pour préparer la fin de la période de loi spéciale, notamment du fait de la préparation simultanée de plusieurs textes budgétaires

La période des services votés nécessite la mise en place d’une organisation politico-administrative lourde et chronophage. Lors des précédents exercices, les demandes d’arbitrage étaient remontées des CBCM à la direction du budget puis, si besoin d’un arbitrage politique, au cabinet du ministre des comptes publics voire du Premier ministre. En 2025, 49 arbitrages avaient été demandés et 27 en 2026. À titre d’exemple, le maintien du salon de l’agriculture avait fait l’objet d’une décision ministre en 2025. Il est probable que l’allongement de la durée des services votés accroîtra le nombre de demandes d’arbitrages, surchargeant d’autant les équipes budgétaires des ministères.

La compression des délais rendrait l’élaboration du PLF 2027 plus complexe pour les services de l’État d’autant plus que, dès lors que la phase administrative d’un PLF débute classiquement au printemps, le calendrier d’un nouveau PLF 2027 viendrait nécessairement se chevaucher avec les travaux menés sur le PLF 2028 (les échanges techniques avec les ministères devant débuter au mois de mars 2027) et le projet de loi de programmation des finances publiques (ainsi que la programmation à moyen terme prévue par les textes européens). Une fois le nouveau gouvernement nommé, les administrations devront préparer quasi simultanément⁵⁰ les PLF 2027 et 2028 ainsi que les PLFSS 2027 et 2028 (cf. figure 4).

⁵⁰ Il n’y aurait probablement pas de loi de finances de fin de gestion dans ce contexte.

Il est rappelé par ailleurs que, en raison des élections, l'examen du PLF 2027 pourrait se chevaucher avec celui du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2026, qui pourrait ne pas être déposé avant le 1^{er} mai 2027⁵¹. Ce dernier devrait par ailleurs être déposé et avoir fait l'objet d'un vote par l'Assemblée nationale en première lecture, avant que ne débutent les discussions du PLF⁵².

Or, une loi de finances est un document juridique complexe, structuré en plusieurs parties et accompagné d'annexes obligatoires (les bleus), générales (les jaunes) et des documents de politique transversale. Ainsi, la loi de finances initiale 2026 est composée de 207 articles et plus de 200 documents annexés. Au-delà du contenu, le processus budgétaire nécessite de multiples étapes (cf. 1.1.2), toutes nécessaires pour chaque texte à préparer. Ce processus pourrait être d'autant plus complexe que l'administration ne disposerait pas du référentiel du PLF 2027, alors aussi en cours d'élaboration, pour construire le PLF 2028, ce dernier devant ainsi être ajusté à mesure que les arbitrages sur le PLF 2027 seront pris. Ainsi, les administrations pourraient se voir confrontées, en fin d'année 2027, à au moins un doublement de leur charge de travail par rapport à une année classique pour la préparation des textes budgétaires. Aussi, la sortie de loi spéciale pourrait générer un afflux de demandes d'engagements de dépenses en fin d'année. Les services budgétaires concernés (direction du Budget, directions des affaires financières des ministères, hors directions métiers), qui comptent entre 700 et 900 ETP seraient donc fortement mobilisés. Or, durant toute la période des services votés, les recrutements pour renforcer ces administrations seront bloqués. Un risque de surcharge de travail pouvant conduire à des risques socio-professionnels et à une perte d'attractivité de ces fonctions n'est pas à exclure.

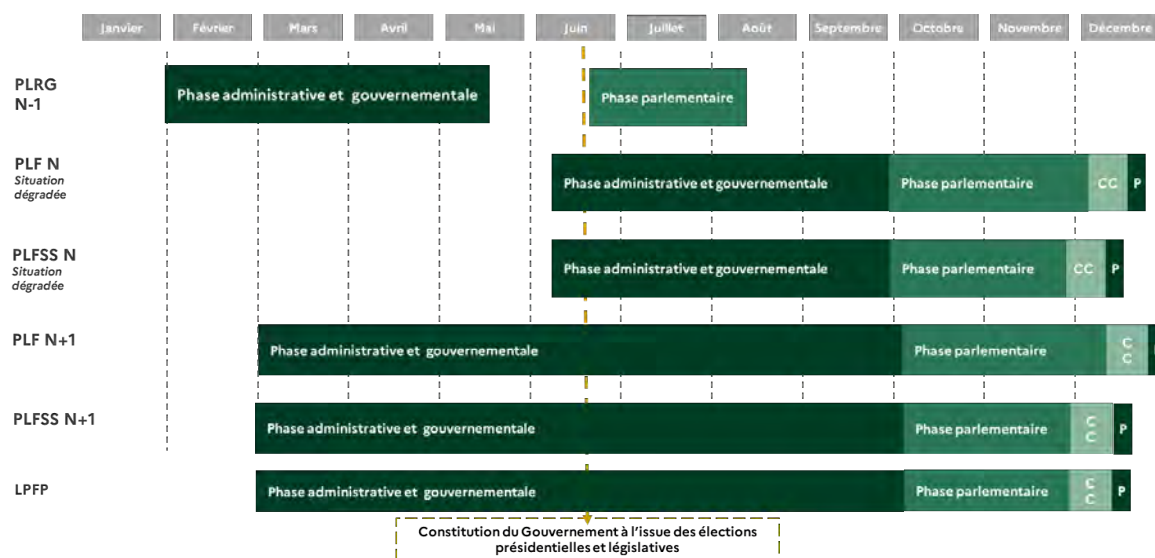
Les assemblées parlementaires seraient contraintes d'examiner quatre textes financiers initiaux sur le dernier quadrimestre. Une telle situation pourrait créer un engorgement sur les travaux parlementaires, en raison de la charge de travail accrue imposée aux commissions des finances, aux rapporteurs, aux élus et aux services administratifs. Le traitement d'autres textes pourrait ainsi se trouver affecté par le temps devant être accordé à l'analyse des textes budgétaires. Par ailleurs, la nécessité de dédoubler les équipes parlementaires et administratives pour traiter en parallèle deux PLF et deux PLFSS soulèverait des difficultés logistiques et humaines, notamment en matière de coordination, de disponibilité des experts et de mobilisation des ressources. Cette superposition présente un risque, pour les parlementaires, de disposer d'insuffisamment de temps et de prise de recul pour exercer au mieux leur pouvoir de contrôle et d'amendement. Une telle situation emporte également le risque d'un décalage du vote du budget 2028 à l'année suivante et de la mise en œuvre d'une nouvelle loi spéciale.

⁵¹ Article 46 de la LOLF.

⁵² Article 41 de la LOLF.

Rapport

Figure 4 : Calendrier de préparation des documents budgétaires en l'absence de budget voté au 31 décembre 2026



Source : Mission d'après DB. Note de lecture : CC : examen par le Conseil constitutionnel. PLRG projet de loi relatif aux résultats de la gestion et approbation des comptes ; LPFP : loi de programmation des finances publiques pour la prochaine période ; P : promulgation.

Rapport

Tableau 5 : Effets macroéconomiques, sectoriels et sur l'administration des services votés selon leur durée d'application

Problématiques identifiées		Loi spéciale sur une année complète		Loi spéciale sur neuf à onze mois	
		Application (O/N)	Effets spécifiques	Application (O/N)	Effets spécifiques
Effets macroéconomiques					
Creusement du déficit d'au moins 0,5 pt par rapport à 2026.		O	Le déficit se dégraderait d'au moins 0,5 pt de PIB par rapport à 2026.	O	Le déficit se dégraderait davantage que prévu sur un an du fait d'une accélération des dépenses en fin d'année.
Hausse de l'incertitude : report des décisions d'achat et d'investissement.		O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
Dégradation des conditions de financement de l'État.		O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
Capacité de réaction aux crises limitée par l'absence de LF.		O	Aucune mesure nécessitant une disposition en loi de finances ne pourrait être prise sur l'année.	O	Possibilité de prendre des dispositions en loi de finances en fin d'année.
Effets sectoriels					
Défense	Retard dans les programmes d'armement.	O	Retard lié au blocage des nouveaux programmes d'armement sur l'année (sauf si leur report présente un risque majeur pour la sécurité nationale).	O	Retard moindre que dans le scénario sur un an.
	Mise en difficulté de la BITD.	O	Contraction de l'activité pourrait mettre en tension les entreprises du secteur et engager des réorientations vers d'autres marchés.	O	Effets sur les commandes moindres que dans le scénario sur un an.
Travaux publics	Baisse de la commande publique.	O	Décalage ou mise à l'arrêt de nouveaux projets de l'État et des collectivités sur l'année.	O	Lancement de nouveaux projets possible en fin d'année.
	Suspension de MaPrimeRénov et des aides du Fonds vert.	O	Aucune aide versée sur l'année, ce qui entraînerait une mise à l'arrêt de nombreux projets, affectant les entreprises du secteur.	O	Possibilité d'engagements de nouveaux dossiers en fin d'année, d'autant plus si l'instruction se poursuit dans l'attente du PLF.
	Suspension des recrutements d'apprentis.	O	Aucun recrutement possible sur l'année.	O	Nouveaux recrutements possibles en fin d'année.

Rapport

Problématiques identifiées		Loi spéciale sur une année complète		Loi spéciale sur neuf à onze mois	
		Application (O/N)	Effets spécifiques	Application (O/N)	Effets spécifiques
Recherche	Impossibilité de lancer de nouveaux appels à projets.	0	Aucun nouvel appel à projets sur l'année.	0	Possibilité de lancer de nouveaux appels à projets en fin d'année.
	Blocage de certains programmes de recherche.	0	Blocage de certains programmes sur l'année.	0	Déblocage de certains programmes possible en fin d'année.
Agriculture	Mise à l'arrêt des dispositifs discrétionnaires.	0	Aucune aide discrétionnaire versée sur l'année.	0	Versement d'aides possible en fin d'année.
Secteur associatif	Arrêt des subventions versées aux associations ne remplissant pas une mission de service public et les conditions définies par le Conseil d'État.	0	Aucune subvention versée sur l'année.	0	Versement des subventions en fin d'année, décalage pouvant être absorbé par les associations bénéficiant d'un niveau de trésorerie suffisant.
Effets sur les administrations					
État	Enveloppe de crédits insuffisante pour couvrir les besoins sur l'année.	0	Le plafond de la LFI 2026 pourrait être insuffisant pour couvrir le tendancier et les mesures nouvelles 2027.	N	Du fait de la budgétisation réalisée ex ante, l'atteinte des plafonds est peu probable, sauf en cas d'imprévus majeurs.
	Incertitude sur le programme de financement de l'État.	0	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	0	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
	Tensions sur la trésorerie de l'État et de certains de ses opérateurs.	0	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	0	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
	Non-respect des trajectoires des lois de programmation.	0	L'année 2027 serait une année blanche pour les nouveaux engagements et recrutements prévus dans le cadre des lois de programmation.	0	Certains engagements ou recrutements seraient possibles en fin d'année, mais ne permettraient pas de rattraper le retard pris sur les premiers mois.
	Gel du barème de l'IR et pas de mesures fiscales nouvelles.	0	Aucune mesure fiscale nécessitant une loi de finances sur l'année.	0	Possibilité de prendre des mesures fiscales en fin d'année.
	Projets d'investissement arrêtés ou décalés.	0	Suspension ou décalage de certains projets d'un an (JO 2030, LNSO, etc.).	0	Le retard pourrait être moindre qu'en cas de loi spéciale sur un an.

Rapport

Problématiques identifiées		Loi spéciale sur une année complète		Loi spéciale sur neuf à onze mois	
		Application (O/N)	Effets spécifiques	Application (O/N)	Effets spécifiques
	Mise en conformité à des engagements internationaux.	O	Pas de transposition de directive internationale via une loi de finances sur l'année.	N	Mise en conformité possible lors de l'adoption du PLF en fin d'année.
	Difficultés de certains opérateurs : subvention contrainte, interventions limitées.	O	Une partie de l'activité de certains opérateurs pourrait être ralentie sur l'année (AFD, EPF, UGAP).	O	Les effets seraient moindres qu'en cas de loi spéciale sur l'année.
ASSO	Dégradation du déficit du fait du tendanciel des dépenses sociales.	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
	Dégradation de la situation financière des hôpitaux si pas de revalorisation des tarifs (toutefois possible par voie réglementaire).	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
	Pas de création de places ni d'augmentation du nombre de soignants dans les établissements médico-sociaux.	O	Les dotations de fonctionnement seraient calibrées sur l'année sans l'intégration des mesures nouvelles.	O	Des mesures nouvelles seraient possibles en fin d'année, mais ne permettraient pas de rattraper le retard pris sur les premiers mois.
	Tensions sur la trésorerie de l'Acoss.	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
	Pas de garantie de l'État pour l'Unédic.	O	L'Unédic emprunterait sans la garantie de l'État sur l'année.	O	La garantie de l'État serait donnée en loi de finances en fin d'année mais n'empêcherait pas une dégradation des conditions de financement les premiers mois.
Collectivités territoriales	Pas d'actualisation des bases fiscales.	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
	Dotations d'investissement non versées.	O	En l'absence des dotations d'investissement sur l'année, les collectivités décaleraient certains projets ou les financeraient en s'endettant.	O	Dotations versées en fin d'année.

Rapport

Problématiques identifiées		Loi spéciale sur une année complète		Loi spéciale sur neuf à onze mois	
		Application (O/N)	Effets spécifiques	Application (O/N)	Effets spécifiques
	Dégradation de la situation financière et augmentation de l'endettement du fait de la dynamique des dépenses de fonctionnement et des besoins en investissement.	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>
Effets sur les institutions					
	Préparation par l'administration et examen par les assemblées de quatre textes en fin d'année.	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>	O	<i>Effet applicable aux deux scénarios.</i>

Source : Mission

Rapport

À Paris, le 15 juillet 2026

Les membres de la mission,

L'inspecteur général
des finances,

A stylized signature in blue ink, featuring a large loop at the top and several horizontal strokes.

Jérôme Fournel

L'inspecteur des
finances adjoint,

A stylized signature in blue ink, with a large loop at the top and several horizontal strokes.

Ilyes Bennaceur

L'inspectrice des finances,

A stylized signature in blue ink, with a large loop at the top and several horizontal strokes.

Pauline Callec

L'inspectrice
des finances,

A stylized signature in blue ink, with a large loop at the top and several horizontal strokes.

Aspasia Pleiber

ANNEXE ET PIÈCES JOINTES

ANNEXE :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PIÈCE JOINTE I :	AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 9 JUILLET 2026 CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES VOTÉS
PIÈCE JOINTE II :	AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 9 JUILLET 2026 RELATIF À L'OBJECTIF NATIONAL DE DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE (ONDAM) EN L'ABSENCE DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
PIÈCE JOINTE III :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du Premier ministre	1
1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique	1
1.3. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics	1
2. ADMINISTRATIONS	1
2.1. Services du Premier ministre.....	1
2.1.1. <i>Secrétariat général du Gouvernement (SGG)</i>	1
2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique	1
2.2.1. <i>Direction du budget (DB)</i>	1
2.2.2. <i>Direction générale du Trésor (DG Trésor)</i>	3
2.2.3. <i>Agence France Trésor (AFT)</i>	3
2.2.4. <i>Agence des participations de l'État (APE)</i>	4
2.2.5. <i>Direction générale des finances publiques (DGFIP)</i>	4
2.2.6. <i>Direction de la législation fiscale (DLF)</i>	4
2.2.7. <i>Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel</i>	4
2.2.8. <i>Contrôle général économique et financier (CGéfi)</i>	4
2.3. Ministère de la santé.....	5
2.3.1. <i>Direction de la sécurité sociale (DSS)</i>	5
2.3.2. <i>Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)</i>	5
2.3.3. <i>Direction générale de l'offre de soins (DGOS)</i>	5
2.4. Ministère de l'intérieur.....	5
2.4.1. <i>Direction générale des collectivités locales (DGCL)</i>	5
2.5. Ministères des Armées.....	5
2.5.1. <i>Direction générale de l'armement (DGA)</i>	5
3. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	6
3.1. Conseil départemental du Finistère	6
3.2. Conseil départemental de Seine Maritime.....	6
4. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	6
4.1. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)	6
5. JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	6
5.1. Conseil d'État	6
6. ENTREPRISES.....	6
6.1. Fédération française du bâtiment (FFB)	6
6.2. Mouvement des entreprises de France (Medef)	6

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Premier ministre

- ◆ M. Renaud Duplay, directeur adjoint du cabinet ;
- ◆ M^{me} Roxane Mestrius, cheffe du pôle comptes publics et transformation publique ;
- ◆ M. Jean-Benoît Eymeoud, conseiller macroéconomie et politique publique ;
- ◆ M. Marc-Henri Priou, conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires ;
- ◆ M. Pierre-Mathieu Duhamel, responsable de la mission « Etat Efficace ».

1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

- ◆ M^{me} Céline Gruffat, directrice de cabinet adjointe ;
- ◆ M^{me} Diane de Waziers, conseillère macroéconomie et finances publiques.

1.3. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

- ◆ M^{me} Claire Durrieu, directrice du cabinet du ministre de l'action et des comptes publics ;
- ◆ M. Clément Lechaire, directeur adjoint de cabinet ;
- ◆ M^{me} Alexandra Valat, conseillère en charge de la procédure et de la synthèse budgétaires.

2. Administrations

2.1. Services du Premier ministre

2.1.1. Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

- ◆ M. Guillaume Odinet, directeur, adjoint à la secrétaire générale du Gouvernement ;
- ◆ M. Arnaud Wieber, conseiller pour les affaires économiques.

2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

2.2.1. Direction du budget (DB)

- ◆ M. Paul Bérard, directeur du budget ;
- ◆ M. Jean-Marc Oléron, chef de service à la direction du budget, adjoint au directeur du budget.

2.2.1.1. Première sous-direction

- ◆ M. Philippe Plais, adjoint au sous-directeur ;
- ◆ M^{me} Louise Mesnard, cheffe du bureau des lois de finances ;
- ◆ M. Jalal Froug, chef du bureau recettes ;
- ◆ M. Thibaut Roulon, chef du bureau de la politique budgétaire ;
- ◆ M. Hippolyte Dervaux, chef du bureau de l'exécution budgétaire ;
- ◆ M^{me} Caroline Vaz, cheffe de bureau adjointe au bureau des lois de finances ;
- ◆ M^{me} Elise Daniel, adjointe à la cheffe du bureau des lois de finances ;
- ◆ M. Florian Hary, adjoint à la cheffe du bureau des lois de finances ;
- ◆ M. Jean Prolhac, adjoint à la cheffe du bureau des lois de finances ;
- ◆ M. Grégoire Motte, adjoint à la cheffe du bureau des lois de finances ;
- ◆ M. Guilhem Delecourt, adjoint au chef du bureau de la politique budgétaire ;
- ◆ M. Guillaume Majubert, adjoint au chef du bureau de la politique budgétaire.

2.2.1.2. Deuxième sous-direction

- ◆ M^{me} Sabine Deligne, sous-directrice ;
- ◆ M. Florent Maligne, chef du bureau politique salariale et synthèse statutaire.

2.2.1.3. Troisième sous-direction

- ◆ M^{me} Alice Saoudi, sous-directrice ;
- ◆ M. Cédric Peignat, chef du bureau de l'énergie, participations, industries et innovation.

2.2.1.4. Quatrième sous-direction

- ◆ M. Thomas Espeillac, sous-directeur ;
- ◆ M. Bruno Patier, adjoint au sous-directeur ;
- ◆ M^{me} Florentine Raffard, adjointe au chef du bureau des transports ;
- ◆ M^{me} Céline Moucer, adjointe au chef du bureau des transports ;
- ◆ M^{me} Camille Galpin, adjointe au chef du bureau logement de la ville et des territoires.

2.2.1.5. Cinquième sous-direction

- ◆ M. Clément Boisnaud, sous-directeur ;
- ◆ M. Sébastien Doumeix, adjoint au sous-directeur de la cinquième sous-direction ;
- ◆ M. Benoit Malbrancke, chef du bureau Défense et mémoire ;
- ◆ M. Nicolas Camelio, chef du bureau des collectivités locales ;
- ◆ M^{me} Samia Ben Youssef, cheffe du bureau intérieur et action gouvernementale.

2.2.1.6. Sixième sous-direction

- ◆ M. Olivier Dufreix, adjoint au sous-directeur ;
- ◆ M. Julien Bodin, chef du bureau de l'emploi et formation professionnelle ;
- ◆ M^{me} France Rivoal, adjointe au chef du bureau des comptes sociaux et de la santé ;
- ◆ M. Aymeric Perrin, adjoint au chef du bureau des comptes sociaux et de la santé ;
- ◆ M^{me} Clarisse Boquet, adjointe au chef du bureau des comptes sociaux et de la santé.

2.2.1.7. Septième sous-direction

- ◆ M. Louis Pasquier de Francieu, sous-directeur ;
- ◆ M. Aurélien Warembourg, adjoint au sous-directeur ;
- ◆ M. Edouard Le Metayer, chef du bureau agriculture ;
- ◆ M. Thomas Caltagirone, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement ;
- ◆ M^{me} Océane De Vanssay, adjointe au chef du bureau agriculture ;
- ◆ M^{me} Caroline Drouin, adjointe au chef du bureau agriculture ;
- ◆ M^{me} Lisa Labrouve, adjointe au chef du bureau agriculture
- ◆ M. Alexandre Urvois, adjoint au chef du bureau agriculture.

2.2.1.8. Huitième sous-direction

- ◆ M^{me} Carole Anselin, sous-directrice ;
- ◆ M. Bao Nguyen-Huy, adjoint à la sous-directrice ;
- ◆ M. Jean Adrian, chef du bureau économie et Outre-Mer ;
- ◆ M. Julien Degroote, chef du bureau de la culture, de la jeunesse et du sport ;
- ◆ M. Jean-Baptiste Le Vert, chef du bureau de la justice et des médias.

2.2.2. Direction générale du Trésor (DG Trésor)

- ◆ M. Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales ;
- ◆ M^{me} Nathalie Georges, cheffe du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes
- ◆ M. Antoine Boiron, sous-directeur des finances publiques ;
- ◆ M. Guillaume Cleaud, sous-directeur diagnostic et prévisions ;
- ◆ M^{me} Amélie Morzadec, cheffe du bureau synthèse des finances publiques ;
- ◆ M. Jean-Galaad Barrière, adjoint au chef du bureau synthèse des finances publiques.

2.2.3. Agence France Trésor (AFT)

- ◆ M. Antoine Deruennes, directeur général ;
- ◆ M. Pierre-Elliott Rozan, directeur général adjoint ;
- ◆ M. Pierre Besson, chef du bureau de la trésorerie de l'État.

2.2.4. Agence des participations de l'État (APE)

- ◆ M^{me} Chloé Raison, secrétaire générale ;
- ◆ M^{me} Bénédicte Meton, secrétaire générale adjointe ;
- ◆ M. Florian Schmitt, adjoint à la secrétaire générale adjointe.

2.2.5. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- ◆ M^{me} Amélie Verdier, directrice générale ;
- ◆ M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale ;
- ◆ M. Cédric Dutruel, sous-directeur de la sous-direction du conseil fiscal, financier et économique ;
- ◆ M. Olivier Perrin, chef du bureau GP-2A.

2.2.6. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ◆ M. Laurent Martel, directeur ;
- ◆ M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques ;
- ◆ M. Ardéchire Khansari, chef du bureau de la synthèse et de la coordination.

2.2.7. Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel

- ◆ M. Philippe Sauvage, contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères sociaux ;
- ◆ M. Fabien Girard, chef du département du contrôle budgétaire auprès du CBCM des ministères sociaux ;
- ◆ M. Christophe Tavan, chef du département comptable ministériel auprès du CBCM des ministères sociaux ;
- ◆ M. Marc Fosseux, contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères près le ministre de la transition écologique ;
- ◆ M. Olivier Renucci, chef du département de contrôle budgétaire auprès du CBCM de la transition écologique ;
- ◆ M. Christophe Hoze, contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre des Armées ;
- ◆ M. Jean-François Dagues, chef du département du contrôle budgétaire auprès du CBCM du ministère des Armées.

2.2.8. Contrôle général économique et financier (CGéfi)

- ◆ M^{me} Véronique Nativelle, cheffe du contrôle général économique et financier ;
- ◆ M^{me} Sylvie Ravalet, adjointe à la cheffe du contrôle général économique et financier ;
- ◆ M. Arnaud Phelep, conseiller de la cheffe du contrôle général économique et financier.

2.3. Ministère de la santé

2.3.1. Direction de la sécurité sociale (DSS)

- ♦ M. Pierre Pribille, directeur ;
- ♦ M^{me} Lise Péron, cheffe du bureau de la synthèse financière.

2.3.2. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- ♦ M. Jean-Benoît Dujol, directeur général ;
- ♦ Michel Anrijs, sous-directeur des affaires financières et de la modernisation.

2.3.3. Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- ♦ M^{me} Clotilde Durand, adjointe au directeur général ;
- ♦ M. Philippe Chiesa, adjoint au sous-directeur de l'appui au pilotage et des ressources ;
- ♦ M^{me} Clothilde Huyghe, responsable bureau des finances.

2.4. Ministère de l'intérieur

2.4.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ♦ M^{me} Cécile Raquin, directrice générale ;
- ♦ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur de la sous-direction des finances locales et de l'action économique.

2.5. Ministères des Armées

2.5.1. Direction générale de l'armement (DGA)

- ♦ M^{me} Corinne Longchamp, directrice de la préparation de l'avenir et de la programmation de la Direction générale de l'armement ;
- ♦ M^{me} Marie David, sous-directrice de la programmation, de la gestion et de la gouvernance financière à la direction de la préparation de l'avenir et de la programmation.

3. Collectivités territoriales

3.1. Conseil départemental du Finistère

- ♦ M. Jérôme Saulière, directeur général adjoint, pilotage et performance ;
- ♦ M. Amayes Kara, directeur général adjoint chargé des finances.

3.2. Conseil départemental de Seine Maritime

- ♦ Hugues Esquerre, directeur général des services ;
- ♦ M^{me} Marie Pascale Dubuc, directrice des finances ;
- ♦ M. Corentin Cazier, chargé des études économiques.

4. Établissements publics

4.1. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)

- ♦ M. Damien Ientile, directeur général ;
- ♦ M. Bertrand Decaix, directeur de cabinet ;
- ♦ M^{me} Camille L'Hernault, directrice comptable et financière ;
- ♦ M. Emmanuel Laurent, directeur centrale trésorerie banque financement et investissement ;
- ♦ M. Denis Neiter, directeur adjoint chargé des finances.
- ♦ M^{me} Carole Rossigneux-Méheust, secrétaire générale du conseil d'administration.

5. Juridictions administratives

5.1. Conseil d'État

- ♦ M. Philippe Josse, président de la section des finances ;
- ♦ M. Alexandre Denieul, auditeur ;
- ♦ M. Paul Levasseur, auditeur.

6. Entreprises

6.1. Fédération française du bâtiment (FFB)

- ♦ M. Loïc Chapeaux, délégué général adjoint et responsable des affaires économiques ;
- ♦ M^{me} Laetitia Pavaux, responsable du service fiscal.

6.2. Mouvement des entreprises de France (Medef)

- ♦ M. Nicolas End, responsable du pôle économie ;

Annexe I

- ◆ M^{me} My-Lan Nguyen, responsable du pôle affaires publiques.

PIÈCE JOINTE I

**Avis du Conseil d'État
du 9 juillet 2026 concernant la
mise en œuvre des services votés**

CONSEIL D'ÉTAT

Séance du jeudi 9 juillet 2026

Assemblée générale

Section des finances

N° 411039

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS**

**M. DENIEUL,
M. LEVASSEUR,
rapporteurs**

**Avis
concernant la mise en œuvre des services votés en application de l'article 45 de la
loi n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**

NOR : CPPB2614566X

Le Conseil d'Etat a été saisi le 29 mai 2026 par le Premier ministre d'une demande d'avis concernant la mise en œuvre des services votés en application de l'article 45 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La demande d'avis est formulée comme suit :

« Le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution prévoit que *« si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. »* L'article 45 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) précise que *« les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. »*

Il pourrait être recouru à nouveau à la procédure des services votés en 2027, sans qu'il puisse être exclu, du fait des échéances électorales, qu'il en soit ainsi pour une période notablement plus longue que ce qui a été observé en 2025 et 2026.

Aussi, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur l'interprétation des dispositions précitées, afin de répondre aux questions qui suivent.

1. La lettre de l'article 45 de la LOLF confie la détermination des services votés à l'appréciation du Gouvernement. Dans ce cadre, est-il loisible au Gouvernement de déterminer

librement le « *minimum de crédits [qu'il] juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics* » ?

De quelle marge d'appréciation dispose-t-il dans ce cadre ?

2. Le Gouvernement s'interroge sur la possibilité d'engager des dépenses nouvelles pendant la période d'application de la loi spéciale, sur le fondement d'un décret ayant ouvert des crédits applicables aux seuls services votés :

- le Gouvernement peut-il procéder au recrutement d'agents publics ? Si oui, dans quelles limites ?

- le Gouvernement peut-il procéder à des dépenses d'investissement ? Si oui, dans quelles limites ?

- le Gouvernement peut-il poursuivre certaines dépenses de soutien prenant la forme de dotations ou de subventions ? Si oui, dans quelles limites ?

3. Le Gouvernement est-il autorisé à fixer, dans le décret ouvrant les crédits se rapportant aux services votés, des montants par mission budgétaire correspondant aux plafonds de crédits autorisés dans la précédente loi de finances ?

Est-il tenu au contraire de faire correspondre le montant des crédits ainsi ouverts avec l'appréciation qu'il porte du « *minimum de crédits (...) indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* » ?

4. L'article 15 de la LOLF prévoit les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut procéder au report de crédits non consommés d'une année sur l'autre, et ce avant le 15 mars de la nouvelle année, dans une limite déterminée en fonction des crédits ouverts par la nouvelle loi de finances. En période de services votés et en l'absence de loi de finances promulguée avant le 15 mars, le Gouvernement est-il autorisé à reporter les crédits non consommés de l'année N-1 ?

Est-il autorisé à réallouer les crédits, en début ou en cours de gestion, entre programmes, missions ou ministères par rapport à la dernière loi de finances de l'année ?

5. Le Gouvernement peut-il, en période de services votés et en cas d'urgence ou d'aléas, recourir aux instruments de gestion budgétaire prévus par la LOLF :

- les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles ou pour mesures générales en matière de rémunérations, autorisées sur le fondement de l'article 11 ?

- les décrets de virement et de transfert, relevant de l'article 12 ?

Si oui, le plafond maximal de crédits pouvant faire l'objet d'un virement ou d'un transfert fixé, dans la LOLF, en référence à la loi de finances de l'année doit-il être fixé en référence à la loi de finances de l'année précédente ?

- les décrets d'avance, prévus à l'article 13 ?

Si oui, le plafond maximal de crédits supplémentaires ouverts fixé, dans la LOLF, en référence à la loi de finances de l'année peut-il être fixé en référence à la loi de finances de l'année précédente ?

6. L'avant dernier alinéa de l'article 45 de la LOLF dispose que la publication des décrets ouvrant les crédits applicables aux services votés n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances (PLF) de l'année. En cas de rejet définitif du PLF, serait-il possible de déposer un projet de loi de finances rectificative dans l'hypothèse où le relèvement du plafond de crédit d'une mission serait nécessaire ?

7. Les règles relatives aux services votés, telles qu'éclairées par les réponses aux questions posées au point 2 ci-dessus, s'appliquent-elles aux dépenses réalisées par les organismes et opérateurs de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi que par les organismes de sécurité sociale ? »

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande,

Vu la Constitution, notamment son article 47 ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août modifiée relative aux lois de finances, notamment son article 45 ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique,

EST D'AVIS
de répondre dans le sens des observations suivantes :

Sur le champ d'application du régime des services votés et les principes qui doivent en guider l'interprétation

1. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution : « *Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés* ». Aux termes, par ailleurs, des trois derniers alinéas de l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « *Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts (...), le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés. / La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique. / Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.* »

2. En premier lieu, le Conseil d'Etat observe que, si l'article 47 de la Constitution ne prévoit le recours aux services votés que lorsque la loi de finances de l'année n'a pas été déposée en temps

utile pour être promulguée avant le début de l'exercice, l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, reprenant le régime institué par le décret organique n° 56-601 du 19 juin 1956, mobilisait également cette notion dans le cadre de la procédure d'adoption des lois de finances, en distinguant les services votés, qui faisaient l'objet d'un vote unique du Parlement, des autorisations nouvelles, soumises à un vote par titre et par ministère.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui prévoit désormais que l'examen par le Parlement des lois de finances donne lieu à un vote sur l'ensemble des crédits de chaque mission, la notion de services votés ne figure plus expressément qu'à l'article 45 de cette même loi organique.

3. En deuxième lieu, si le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution ne régit que l'hypothèse dans laquelle le Gouvernement n'a pas déposé le projet de loi de finances en temps utile pour que la loi soit promulguée avant le début de l'année, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'« *en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés* » (décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, point 2).

Au vu de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a estimé, dans son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, qu'alors même que le projet de loi de finances pour 2025 avait été déposé en temps utile au sens de l'article 47 de la Constitution, il appartenait au Gouvernement, en l'absence de possibilité d'aboutir à la promulgation de la loi avant le 31 décembre 2024, de s'inspirer des règles prévues par l'article 45 de la LOLF. Dans sa note du 19 décembre 2025 sur le projet de loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année 2026, le Conseil d'Etat a retenu que la circonstance que le troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution permette au Gouvernement, si le Parlement ne s'est pas prononcé sur le projet de loi de finances dans un délai de soixante-dix jours à compter de son dépôt, de mettre en vigueur les dispositions de ce projet par ordonnance ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement dépose un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants et à ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Il résulte de ce qui précède qu'en l'absence de possibilité d'aboutir à la promulgation de la loi de finances avant le 31 décembre de l'année, le Gouvernement doit demander au Parlement l'autorisation de continuer à percevoir les impôts puis, une fois cette autorisation acquise, ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés, sauf à mettre en vigueur le projet de loi de finances par ordonnance lorsque les conditions prévues par le troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution sont remplies.

4. En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 45 de la LOLF « *organise des procédures d'urgence destinées, conformément au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, à l'adoption de mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale (...)* » (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, point 7).

Il résulte de cette jurisprudence constitutionnelle que la finalité de la loi spéciale et des services votés est de permettre l'adoption des 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. Eu égard à leur caractère dérogatoire et subsidiaire, le Conseil d'Etat relève que ces procédures, dans lesquelles le Gouvernement et le Parlement sont dépourvus de toute marge de manœuvre tant fiscale que pour allouer les dépenses de l'Etat en fonction de leurs priorités politiques ou pour réaliser des économies structurelles et réduire ainsi efficacement les déficits publics, n'ont vocation à être mises en œuvre que pour une durée aussi brève que possible.

Sur la marge d'appréciation du Gouvernement dans la détermination des crédits se rapportant aux services votés

5. Il résulte des termes mêmes de la première phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la LOLF, cités au point 1, qui a repris ceux du premier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, 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.

6. Le Conseil d'Etat estime que si, compte tenu des difficultés inhérentes à l'exercice de budgétisation, ces dispositions confèrent, par l'emploi du terme « *juge* », une marge d'appréciation au Gouvernement, il ne lui est pas pour autant permis de déterminer librement le montant des crédits correspondant aux services votés, qui ne peuvent représenter que le minimum indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Par suite, le Gouvernement ne peut ouvrir par décret que les seuls crédits répondant à cette définition, dans le respect du principe de sincérité budgétaire, qui lui impose d'ouvrir tous les crédits se rapportant à des dépenses qu'il devra nécessairement engager.

Sur la portée de la notion de « minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics »

En ce qui concerne la définition de cette notion

7. Le Conseil d'Etat estime que les services votés incluent, d'une part, les dépenses que l'Etat est tenu d'acquitter en vertu d'engagements pris antérieurement par lui, notamment au titre de prestations sociales dont le versement est obligatoire, d'autre part, les autres dépenses strictement nécessaires à la poursuite de l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.

Il relève que si le montant des crédits se rapportant aux services votés, ainsi définis, devrait en principe être inférieur à celui prévu dans la dernière loi de finances de l'année pour tous les programmes où la part des dépenses induites par des engagements juridiques antérieurs de l'Etat n'est pas prépondérante, l'application de la règle exposée à l'alinéa précédent est susceptible d'aboutir à un montant de crédits supérieur pour certains programmes, notamment en raison de l'effet en année pleine de mesures ou de règles d'indexation approuvées antérieurement par le législateur.

En ce qui concerne l'application de cette définition aux différentes catégories de dépenses

8. Le Conseil d'Etat estime que le montant des crédits se rapportant aux dépenses de personnel doit être déterminé suivant la règle énoncée au point précédent, en tenant compte du glissement vieillesse technicité et des seules mesures générales ou catégorielles couvertes par les crédits inscrits dans la dernière loi de finances de l'année, y compris l'incidence de l'extension en année pleine des mesures entrées en vigueur en cours d'année. Il observe, en outre, que dès lors que l'article 45 de la LOLF ne permet pas au Gouvernement de modifier par décret le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat par ministère et le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'Etat par mission, les plafonds applicables sont, jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi de finances, ceux fixés par la dernière loi de finances de l'année. Il considère que, sous réserve du respect des plafonds applicables au montant de crédits et au nombre d'emplois, le Gouvernement peut procéder, en période de services votés, au recrutement d'agents publics, mais seulement dans la mesure où ces recrutements sont indispensables pour assurer la poursuite de l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.

9. S'agissant des dépenses d'investissement, le Conseil d'Etat estime que les crédits pouvant être ouverts doivent se limiter, d'une part, aux dépenses induites par des engagements juridiques pris antérieurement par l'Etat, d'autre part, aux dépenses d'investissement strictement nécessaires à la poursuite de l'exécution des services publics, notamment pour assurer le remplacement d'équipements, enfin, aux dépenses d'investissement dont l'engagement ne pourrait être reporté sans qu'il en résulte un risque majeur pour la sécurité nationale ou celle des personnes et des biens.

10. S'agissant des dépenses d'intervention, le Conseil d'Etat relève que les services votés incluent nécessairement les crédits correspondant aux dépenses que l'Etat est tenu d'engager, sans qu'il dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, soit parce qu'il s'agit de prestations dont le versement constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour en bénéficier, soit parce que ces dépenses résultent de l'application d'un contrat.

Le Conseil d'Etat estime, en revanche, que les crédits se rapportant à des dépenses d'intervention discrétionnaires, dont le versement, au profit de ménages, entreprises, associations ou collectivités publiques, n'est pas intégralement déterminé par des dispositions légales ou réglementaires, ne peuvent être ouverts que dans la mesure où ces dépenses sont indispensables à l'exécution d'un service public. S'agissant des subventions versées à des personnes morales de droit privé, cette condition implique que le bénéficiaire puisse être regardé comme s'étant vu confier une mission de service public par le législateur ou, dans le silence de la loi, par l'administration, soit parce qu'il assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et est doté à cette fin de prérogatives de puissance publique, soit parce que, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission (CE, Section, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n° 264541, Rec.).

Sur le plafonnement des crédits correspondant aux services votés au montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année

11. Il résulte de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la LOLF, citée au point 1, que le montant total des crédits ouverts par décret au titre des services votés ne peut excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. Le Conseil d'Etat estime que, dès lors que la définition des services votés exposée au point 7 est susceptible de conduire, pour certains programmes, à une augmentation du montant de crédits à ouvrir par rapport à celui prévu par la dernière loi de finances de l'année, ce plafond ne saurait s'apprécier, sauf à méconnaître le principe de sincérité budgétaire, à l'échelle de chaque programme, mais doit s'apprécier à celle du montant total des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. Il considère, d'autre part, que ce plafond porte sur les crédits limitatifs et s'applique distinctement pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

S'agissant du budget général, au vu du régime particulier applicable aux crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat qui n'ont, aux termes de l'article 10 de la LOLF, qu'un caractère évaluatif, cette règle implique que le montant des crédits ouverts par décret sur l'ensemble des programmes dotés de crédits limitatifs ne peut excéder le montant total des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale sur l'ensemble de ces mêmes programmes. En application du principe de sincérité budgétaire, le montant des crédits ouverts sur des programmes dotés de crédits évaluatifs doit, quant à lui, être fixé au niveau de la dernière prévision de dépenses réalisée par le Gouvernement.

Sur l'exécution budgétaire en période de services votés

En ce qui concerne les dépenses pouvant être engagées en période de services votés

12. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat au point 6 de son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de LOLF, la finalité de la loi spéciale est de permettre qu'interviennent, en temps utile, 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. Il s'ensuit qu'avant la promulgation de cette loi de finances ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement ne peut engager que les seules dépenses correspondant à une telle finalité, telles que précisées aux points 7 à 10 ci-dessus. Il lui incombe de prendre, à cet effet, les mesures nécessaires pour, qu'en exécution, cette règle soit respectée, dans le cadre, notamment, des dispositions de la section 5 du chapitre I^{er} du titre II du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Le Conseil d'Etat estime que, le cas échéant, ce décret pourrait utilement être complété pour prévoir les règles applicables au contrôle budgétaire en période de services votés.

En ce qui concerne les mouvements réglementaires de crédits

13. En premier lieu, le Conseil d'Etat estime qu'après avoir ouvert par décret les crédits se rapportant aux services votés, le Gouvernement ne peut modifier la répartition entre programmes de ces crédits en cours d'année par l'adoption de nouveaux décrets, sous réserve d'un éventuel recours aux instruments mentionnés aux points 14 et 18.

14. En deuxième lieu, l'article 11 de la LOLF permet au Premier ministre et au ministre chargé des finances de répartir entre différents programmes du budget général les crédits ouverts sur les dotations, respectivement, pour dépenses accidentelles et imprévisibles et pour mesures générales en matière de rémunérations. Le II de l'article 12 de la même loi organique permet, quant à lui, au Premier ministre de « *modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine* ».

Le Conseil d'Etat estime, tout d'abord, qu'il résulte de ce qui est dit aux points 7 à 11 que le montant des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles doit être fixé au montant de l'année précédente et que celui de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations ne peut qu'être nul.

Il relève, ensuite, que les mouvements de crédits entre programmes énoncés au premier alinéa ci-dessus sont sans incidence sur le montant total des crédits ouverts et que le Gouvernement ne peut, en tout état de cause, consommer ces crédits que dans les conditions rappelées au point 12. Il s'ensuit qu'après avoir ouvert par décret les crédits se rapportant aux services votés et avant la promulgation de la loi de finances initiale ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement peut recourir aux instruments mentionnés au même premier alinéa.

15. En troisième lieu, le I de l'article 12 de la LOLF permet au Gouvernement de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère par décret de virement, dans la limite de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Le premier alinéa de l'article 13 de la même loi organique permet, quant à lui, au Gouvernement, en cas d'urgence, d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avance sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances, dans la limite de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Dès lors que le montant des crédits concernés par ces deux procédures est plafonné par référence au montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale, le Conseil d'Etat considère que le Gouvernement ne peut adopter de tels décrets tant qu'une loi de finances initiale n'a pas été promulguée.

16. En quatrième lieu, le dernier alinéa de l'article 13 de la LOLF permet au Gouvernement, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avance, sans que leur montant soit alors plafonné par référence au montant des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Le Conseil d'Etat relève que, bien que l'adoption de cette catégorie de décret d'avance conduise à majorer le montant total des crédits ouverts, le recours à un tel instrument, qui ne peut être qu'exceptionnel, poursuit le même objectif de continuité de la vie nationale que celui motivant l'ouverture par décret des crédits se rapportant aux services votés. Par suite et en l'absence de disposition contraire au sein de la LOLF, le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement peut adopter un tel décret lorsque les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique sont réunies, y compris en période de services votés.

17. En cinquième et dernier lieu, d'une part, le II de l'article 15 de la LOLF autorise le Gouvernement à reporter par arrêté des crédits disponibles sur un programme à la fin de l'année sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs au titre de l'année suivante.

Le Conseil d'Etat relève que l'adoption de ces arrêtés de report aboutit à majorer le montant total des crédits disponibles, voire à dépasser le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale, sans que le recours à cet outil soit justifié par l'objectif d'assurer la continuité de la vie nationale ou de poursuivre l'exécution des services publics. Dans ces conditions, et dès lors qu'en période de services votés, le Gouvernement ne peut adopter que les seules mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement ne peut avoir recours à ces arrêtés de report tant qu'une loi de finances initiale n'a pas été adoptée.

18. D'autre part, le III de l'article 15 de la même loi organique prévoit que les crédits issus de fonds de concours sont reportés de droit par arrêté. Aux termes de l'article 17 du même texte, ces fonds qui « *sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat* » doivent être employés de manière « *conforme à l'intention de la partie versante* ». En outre, le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte du droit de propriété garanti par de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que les dispositions de l'article 17 de la loi organique ne sauraient avoir pour conséquence de faire obstacle à un emploi des fonds conforme à l'intention de la partie versante (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, point 47).

Le Conseil d'Etat observe qu'il résulte de ces dispositions et de leur interprétation par le Conseil constitutionnel, qu'afin de se conformer à l'intention de la partie versante, le Gouvernement est tenu de reporter les crédits issus de fonds de concours, dans la limite fixée au deuxième alinéa du III de l'article 15 de la loi organique qui prévoit que « *le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement de ces dispositions* », y compris en période de services votés. Ces crédits peuvent ensuite être consommés conformément à l'intention de la partie versante, indépendamment de la règle énoncée au point 12.

Sur l'impossibilité de déposer un projet de loi de finances rectificative

19. Le Conseil d'Etat relève que l'article 1^{er} de la LOLF distingue, parmi les lois de finances, la loi de finances de l'année des lois de finances rectificatives auxquelles l'article 35 de la même loi organique confie la fonction de modifier certaines dispositions de la loi de finances de l'année. Il s'ensuit qu'en l'absence d'adoption d'une loi de finances initiale, le Gouvernement ne peut déposer de projet de loi de finances rectificative.

Sur l'application du régime des services votés aux organismes et opérateurs de l'Etat, aux collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale

En ce qui concerne les organismes et opérateurs de l'Etat

20. Le Conseil d'Etat estime qu'il résulte de ce qui précède qu'afin de déterminer le montant de la subvention pour charges de service public dont peut bénéficier un opérateur en période de services votés, il revient, tout d'abord, au Gouvernement de distinguer, parmi les dépenses de ce dernier, celles qui correspondent aux services votés, dans les conditions énoncées aux points 7, 8 et 10,

puis de tenir compte de l'ensemble des autres ressources mobilisables par cet opérateur (notamment les ressources propres et la trésorerie non fléchée), afin de fixer ensuite le montant de la subvention au niveau lui permettant de conserver un niveau soutenable de trésorerie en fin d'exercice. Pour les mêmes motifs, s'agissant de la subvention pour charges d'investissement, le Conseil d'Etat estime que son niveau doit être déterminé dans les conditions énoncées au point 9, en tenant compte de l'éventuelle trésorerie de l'opérateur issue des subventions pour charges d'investissement non encore consommées.

21. Par ailleurs, comme l'a relevé le Conseil d'Etat au point 7 de son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants, prévue par la loi spéciale, emporte, conformément au 1° de I de l'article 34 de la LOLF, l'autorisation de percevoir, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur au 1^{er} janvier de l'exercice concerné, d'une part, l'ensemble des ressources, notamment fiscales, de l'Etat, d'autre part, les impositions de toutes natures affectées à d'autres personnes morales que celui-ci.

Or, aux termes du 5° *bis* de l'article 34 de la LOLF, dans sa première partie, la loi de finances de l'année « *présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'Etat* ». Il résulte de ces dispositions que jusqu'à la promulgation d'une loi de finances initiale ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le produit des impositions de toutes natures affectées à un tiers ne peut être attribué en tout ou partie à l'Etat et doit donc être versé dans son ensemble à l'organisme affectataire.

22. Le Conseil d'Etat observe qu'il revient ensuite au conseil d'administration de l'opérateur ou, le cas échéant, à son organe de direction d'adapter la programmation de ses dépenses au cours de la période de services votés en tenant compte, d'une part, du niveau réduit de subventions qu'il est susceptible de percevoir au cours de cette période en application de la règle énoncée au point précédent, d'autre part, du caractère provisoire de ce niveau de subventions, dans l'attente de la promulgation de la loi de finances initiale ou l'adoption de l'ordonnance prévue au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

En ce qui concerne les collectivités territoriales

23. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat au point 7 de son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants, prévue par la loi spéciale, doit être regardée comme emportant, également, la reconduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, soit pour un montant résultant des règles en vigueur qui leur sont applicables, soit pour celui fixé pour l'exercice précédent, lorsqu'il incombe, en vertu de ces règles, à la loi de finances de fixer leur montant, comme c'est notamment le cas pour la dotation globale de fonctionnement en application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales.

Il résulte de ce qui précède et de ce qui a été dit au point 20 que les collectivités territoriales continuent de percevoir, y compris en période de services votés, les sommes issues de ces prélèvements sur recettes ainsi que des impositions de toutes natures qui leur sont affectées.

24. En revanche, le Conseil d'Etat relève que les crédits de l'Etat à destination des collectivités territoriales sont soumis aux mêmes conditions de programmation et d'engagement que celles prévues aux points 7 à 10 pour les autres dépenses de l'Etat.

25. Aux termes du premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Le Conseil d'Etat observe qu'en application du principe d'autonomie financière qui résulte de ces dispositions, les collectivités territoriales peuvent disposer librement des crédits qu'elles reçoivent, y compris en période de services votés.

En ce qui concerne les organismes de sécurité sociale

26. Il résulte de ce qui a été dit au point 21 que les organismes de sécurité sociale continuent à percevoir en période de services votés les impositions de toute nature qui leur sont affectées. S'agissant des crédits ouverts sur le budget général de l'Etat ainsi que, le cas échéant, ceux ouverts sur les budgets annexes et comptes spéciaux à destination de ces organismes, le Conseil d'Etat estime qu'ils sont soumis aux mêmes règles de programmation et d'engagement que celles prévues aux points 7 à 10 pour les autres dépenses de l'Etat. A cet égard, le Conseil d'Etat observe que les différentes compensations d'exonérations ciblées de cotisations sociales financées sur crédits budgétaires constituent des dépenses obligatoires, et qu'à ce titre elles peuvent être engagées en période de services votés.

27. Enfin, le Conseil d'Etat relève que l'adoption d'une loi de finances de l'année est sans incidence sur les conditions de programmation et d'engagement des dépenses des organismes de sécurité sociale. Par conséquent, les organismes de sécurité sociale peuvent engager les crédits dont ils disposent en période de services votés dans les mêmes conditions qu'après la promulgation de la loi de finances [librement engager des dépenses, y compris en période de services votés, dans le respect des conventions d'objectif et de gestion conclues avec l'Etat.]

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans son Assemblée générale du jeudi 9 juillet 2026.

SIGNÉ : Le président :
Marc Guillaume, Vice-président du Conseil d'Etat,

Les rapporteurs :
Alexandre Denieul, maître des requêtes,
Paul Levasseur, auditeur,

Les secrétaires de séance :
Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'Etat,
Nabila Ammar-Khodja, secrétaire de la section des finances.

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME
La Secrétaire de la section

Signé

Nabila AMMAR-KHODJA

PIÈCE JOINTE II

**Avis du Conseil d'État
du 9 juillet 2026 relatif à l'objectif
national de dépenses d'assurance maladie
(Ondam) en l'absence de loi de
financement de la Sécurité sociale**

CONSEIL D'ÉTAT

Assemblée générale

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS

M. LE BRAS,
rapporteur
N° 411157

Séance du jeudi 9 juillet 2026

Avis
concernant la mise en œuvre, en l'absence d'adoption d'une loi de financement de sécurité sociale, des dispositions du code de la sécurité sociale et du code de la santé publique qui se réfèrent à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie

NOR : CPPS2618534X

Le Conseil d'Etat (section sociale) a été saisi le 29 mai 2026 par le Premier ministre d'une demande d'avis concernant les conditions dans lesquelles s'appliqueraient, en l'absence d'adoption d'une loi de financement de sécurité sociale, les dispositions du code de la sécurité sociale et du code de la santé publique qui se réfèrent à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

La demande d'avis est formulée comme suit :

« 1. L'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale institue un Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie, chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement, les caisses nationales d'assurance maladie et l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'ONDAM voté par le Parlement.

En l'absence d'ONDAM voté, doit-il être considéré que ce Comité conserve une capacité d'analyse et d'information sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie mais que les mécanismes juridiquement attachés au dépassement de l'ONDAM (notamment la notification d'un risque sérieux par le comité, les propositions de mesures de redressement formulées par les caisses nationales d'assurance maladie ou le rendu d'un avis par le comité avant le 15 octobre sur ces mesures) deviennent inopérants ?

2. Le 1° de l'article L. 1435-9 du code de la santé publique prévoit que les ressources du fonds d'intervention régional (FIR) comprennent notamment une dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie, dont le montant est fixé chaque année par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, en fonction de l'ONDAM.

Faut-il considérer qu'en l'absence de nouvel ONDAM, la dotation fixée l'année précédente doit être reconduite, le cas échéant modifiée pour prendre en compte les évolutions de régime

juridique ou de financement ainsi que les transferts mentionnés à l'article L. 1435-9 du même code ?

Ou bien faut-il considérer que l'arrêté peut fixer un nouveau montant de dotation, en fonction d'un niveau d'ONDAM pertinent pour l'année en cours ?

Dans ce cas, ce niveau est-il nécessairement celui prévu par la loi de programmation des finances publiques ou par la précédente loi de financement de sécurité sociale (projection de l'ONDAM figurant dans l'annexe B) ou bien le pouvoir réglementaire est-il en droit, en fonction des dépenses nécessaires à assurer la continuité du service public, de déterminer lui-même un niveau d'ONDAM de référence ?

3. Il existe deux objectifs hospitaliers, l'un prévu à l'article L. 162-22-1 du code de la sécurité sociale, qui définit un objectif de dépenses d'assurance maladie commun aux activités de médecine, chirurgie, obstétrique et odontologique, dit ODMCO, et l'autre prévu à l'article L. 174-1 du même code, qui délimite un objectif de dépenses commun à certaines activités (notamment les soins de longue durée ou les activités de médecine, de chirurgie, de gynécologie-obstétrique et d'odontologie dans les établissements dispensant des soins aux personnes incarcérées). Ces deux dispositions prévoient que ces objectifs sont arrêtés en fonction de l'ONDAM.

En l'absence d'ONDAM voté, le pouvoir réglementaire demeure-t-il tenu de fixer de tels objectifs de dépenses ? Si oui, de quel niveau d'ONDAM de référence doit-il tenir compte pour les fixer ?

4. L'article L. 162-22-3-1 du code de la sécurité sociale prévoit la fixation des tarifs nationaux des prestations hospitalières (1°) ainsi que d'un coefficient (2°) destinés à garantir le respect de l'ODMCO et devant concourir, en vertu de l'article L. 162-22-3-2, au respect de l'ONDAM.

En l'absence d'ONDAM voté, le pouvoir réglementaire est-il tenu de reconduire à l'identique les tarifs et coefficient existants ?

Est-il compétent pour les ajuster ?

Si oui, sur quelle base ?

5. L'article L. 6145-4 du code de la santé publique prévoit que le directeur général de l'agence régionale de santé demande aux directeurs des établissements de santé de modifier leur état des prévisions de recettes et de dépense, pour permettre le respect de l'ONDAM. Cet article s'applique-t-il en l'absence d'ONDAM voté ? si oui, dans quelles conditions ? »

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande,

Vu la Constitution, notamment son préambule et ses articles 34 et 47-1 ;

Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012 ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité sociale,

EST D'AVIS
de répondre dans le sens des observations suivantes :

1. Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous (...) la protection de la santé (...)* » et, pour « *qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental (...) se trouve dans l'incapacité de travailler (...) le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Aux termes du dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « *de la sécurité sociale* ». Le vingtième alinéa du même article dispose que : « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

Il résulte de ces dispositions que doivent être conciliées les exigences de valeur constitutionnelle qui s'attachent tant à la protection de la santé et à l'accès à des moyens convenables d'existence qu'à l'équilibre financier de la sécurité sociale (CC, décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, point 5), qui s'imposent au législateur comme au pouvoir réglementaire, dans le respect des stipulations de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire susvisé, en vertu desquelles « *la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent* » (CC, décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012).

2. En premier lieu, d'une part, s'il ressort des termes mêmes de ces dispositions que relèvent des lois de financement de la sécurité sociale la détermination des conditions générales de son équilibre financier et la fixation d'objectifs de dépenses, celles-ci n'ont ni pour objet, ni pour effet, à la différence de ce qui est prévu pour les lois de finances et les dépenses de l'Etat, de conditionner l'engagement des dépenses de la sécurité sociale à la promulgation d'une loi de financement de la sécurité sociale et à la fixation d'objectifs.

D'autre part, si relève du domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, il appartient au pouvoir réglementaire d'en déterminer les modalités de mise en œuvre.

3. En deuxième lieu, aux termes du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* ». L'article LO 111-3-5 du code de la sécurité sociale dispose que : « *Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de l'année : / (...) 3° Fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs. (...)* ». Le montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et de ses sous-objectifs correspondant aux différents secteurs de l'offre de soins sont déterminés par le Parlement compte tenu des prévisions de recettes mais aussi, notamment, au regard d'objectifs de santé publique, de l'évolution des besoins pris en charge par l'assurance maladie et des mesures envisagées.

Si l'ONDAM ne constitue pas un plafond de dépenses mais seulement un objectif, qui a de fait été dépassé à plusieurs reprises depuis la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale l'ayant institué, son vote par le Parlement consacre le choix,

pour l'allocation des ressources de l'assurance maladie pour une année donnée, d'un niveau et d'une répartition des dépenses de santé ayant pour objet de concilier les exigences de valeur constitutionnelle rappelés au point 1.

4. Le législateur a prévu un certain nombre de mesures relevant du pouvoir réglementaire, notamment correctrices, visant à assurer le respect de cet objectif de dépenses, telles celles qui font l'objet de la présente demande d'avis. Il en résulte que l'ONDAM constitue un objectif à la réalisation duquel le Gouvernement et les organismes de sécurité sociale doivent concourir en contribuant, dans l'exercice de leurs compétences respectives, à la régulation des dépenses d'assurance maladie.

En ce qui concerne la dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie au fonds d'intervention régional et la fixation d'objectifs de dépenses hospitalières et de tarifs hospitaliers en fonction de l'ONDAM

5. Selon les dispositions du 1° de l'article L. 1435-9 du code de la santé publique, les ressources du fonds d'intervention régional (FIR), institué par l'article L. 1435-8 du même code, sont notamment constituées par une dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie dont le montant est fixé chaque année par arrêté, en fonction de l'ONDAM et en prenant en compte les évolutions de toute nature, notamment en termes d'activités, des établissements, services ou activités sanitaires ou médico-sociaux. Ce montant peut être révisé en fin d'année. En vertu des articles L. 162-22-1, L. 162-22-3-1 et L. 174-1 du code de la sécurité sociale, l'Etat arrête chaque année, en fonction de l'ONDAM et en prenant en compte d'autres paramètres, tenant, notamment, à la situation des établissements et services, des objectifs de dépenses d'assurance maladie afférents à certaines activités hospitalières, qu'il peut, le cas échéant, corriger en fin d'année. Dans le respect du montant de ces objectifs, il fixe des tarifs nationaux des prestations d'hospitalisation donnant lieu à une prise en charge par les régimes obligatoires de sécurité sociale, ainsi que, le cas échéant, un coefficient de minoration de ces tarifs de manière à concourir au respect de l'ONDAM.

6. En premier lieu, le Conseil d'Etat constate qu'il résulte de ces dispositions législatives que le pouvoir réglementaire est tenu de fixer chaque année le montant de la dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie au FIR, les objectifs de dépenses hospitalières et le montant des tarifs hospitaliers. S'il doit, sans préjudice de la prise en compte des autres critères que ces dispositions énoncent, tenant notamment à l'évolution de la situation des établissements et services concernés, fixer ces montants de manière à ce qu'ils concourent au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'absence de vote d'un tel objectif ne saurait faire obstacle à l'obligation qui lui incombe d'arrêter le montant de ces dotations, de définir des objectifs de dépenses hospitalières et de fixer des tarifs en application de ces dispositions.

7. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat considère qu'il résulte de ce qui est dit au point 1 et des dispositions mentionnées au point 5 que tant le Constituant que le législateur ont entendu assigner au pouvoir réglementaire, dans l'exercice de sa compétence, l'obligation de poursuivre un objectif d'équilibre financier de la sécurité sociale, en contribuant au respect d'un objectif de dépenses d'assurance maladie. Par suite, il est d'avis que l'absence de fixation par le législateur, pour une année donnée, du montant de l'ONDAM, ne saurait délier le pouvoir réglementaire de son obligation de prendre en compte un objectif de cette nature pour la fixation des montants et tarifs prévue par ces dispositions législatives.

8. En troisième lieu et s'agissant de la détermination de l'objectif à poursuivre à défaut de vote par le Parlement, pour l'année considérée, du montant de l'ONDAM, le Conseil d'Etat relève que le Gouvernement dispose de plusieurs références examinées par le Parlement. Il en est ainsi :

- de l'ONDAM et ses sous-objectifs de la loi de financement de la sécurité sociale promulguée l'année précédente ;

- des valeurs de l'ONDAM figurant dans la loi de programmation des finances publiques, ainsi que celles du rapport annexé à la loi de financement de la sécurité sociale qui, en application des dispositions du 1° de l'article LO 111-3-4 et de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale, décrit la trajectoire de l'ONDAM pour les quatre années à venir ;

- de l'ONDAM et ses sous-objectifs soumis à l'examen du Parlement dans le cadre du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale non adopté.

Toutefois, le Conseil d'Etat rappelle, d'une part, s'agissant du premier ONDAM, que sa portée est, au regard des termes des dispositions du 3° de l'article LO 111-3-5 du code de la sécurité sociale, limitée à une année civile et en outre que, lors de l'examen de la future loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le Parlement avait écarté un article prévoyant qu'en cas d'absence d'adoption de l'ONDAM celui de l'année précédente était reconduit. D'autre part, il est constant que les trajectoires pluriannuelles de l'ONDAM sont dépourvues de portée normative (CC, décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 pour les orientations pluriannuelles définies par la loi de programmation des finances publiques et CE, 5 mars 1999, n°194658, 196116, au Recueil, pour les orientations et objectifs présentés dans le rapport annexé à la loi de financement de la sécurité sociale). Au demeurant, rien ne permet de présumer leur caractère adapté aux circonstances et aux besoins de l'année en cours. S'agissant, enfin, de l'ONDAM figurant dans le dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale, il n'a pas été voté et a été conçu en tenant compte de mesures qui n'ont pas non plus été adoptées.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat est d'avis que ces différents objectifs constituent tout au plus des indicateurs utiles, qui ne sauraient tenir lieu d'ONDAM, mais dont il recommande la mobilisation par le pouvoir réglementaire pour lui permettre de se conformer le mieux possible à l'obligation énoncée au point 7.

9. Pour les décisions qu'il est tenu de prendre en application des dispositions législatives mentionnées au point 5, il appartiendrait ainsi au pouvoir réglementaire, en l'absence d'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale et pour la poursuite de l'objectif de régulation des dépenses mentionné au point 7, de se fonder, sous le contrôle du juge administratif, à partir notamment des différents indicateurs mentionnés au point 8, sur une référence, qu'il rendrait publique, qui soit adaptée aux circonstances et aux besoins de l'année concernée, en tenant notamment compte, en cohérence avec les éléments relatifs à l'ONDAM et ses sous-objectifs communiqués au Parlement en application des dispositions du 5° de l'article LO 111-4-1 du code de la sécurité sociale, de l'évolution des besoins pris en charge par l'assurance maladie et, le cas échéant, des mesures mises en œuvre ou envisagées, afin de satisfaire aux exigences rappelées au point 1.

En ce qui concerne les prérogatives du directeur régional de l'agence régionale de santé tenant à la modification de l'état des prévisions de recettes et de dépenses des établissements de santé pour permettre le respect de l'ONDAM

10. Il résulte des dispositions de l'article L. 6145-4 du code de la santé publique qu'afin de « permettre le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ou des autres objectifs mentionnés au code de la sécurité sociale », en cas de révision de leur montant ou des tarifs nationaux des prestations d'hospitalisation, le directeur général de l'agence régionale de santé demande aux directeurs des établissements de modifier leur état des prévisions de recettes et de dépenses, en prenant, le cas échéant, en compte, notamment, des modifications de tarification ou du montant de certaines dotations hospitalières et forfaits.

11. En application de ces dispositions et de celles de l'article L. 1431-1 du même code, en vertu desquelles les agences régionales de santé concourent au respect des objectifs de la politique nationale de santé, des principes fondamentaux de la sécurité sociale et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, le directeur général de l'agence régionale de santé est chargé de mettre en œuvre des mesures de régulation des dépenses des établissements publics de santé, en tenant compte d'un ensemble de circonstances de fait et de droit, dont notamment le montant de certaines dotations hospitalières et forfaits. Par suite, le Conseil d'Etat considère que l'absence d'ONDAM voté par le Parlement ne saurait priver le directeur général de l'agence régionale de santé des prérogatives qu'il tire de ces dispositions.

12. Dans une telle hypothèse, dès lors que le pouvoir réglementaire aura, dans les conditions mentionnées au point 9, fixé les objectifs de dépenses hospitalières, les tarifs hospitaliers et les autres paramètres qu'il lui incombe de déterminer, il appartiendra au directeur général de l'agence régionale de santé de mettre en œuvre ses prérogatives de manière à permettre le respect de ces objectifs, dans les conditions mentionnées au point 10.

En ce qui concerne le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie

13. Il ressort des dispositions de l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale, du premier alinéa de l'article D. 114-4-0-17 pris pour leur application et du II de l'article L. 162-14-1-1 du même code que le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie est chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution de ces dépenses incompatible avec le respect de l'objectif de dépenses fixé par le Parlement. Lorsqu'il considère qu'il existe un risque sérieux qu'elles excèdent le niveau de l'ONDAM avec une ampleur supérieure à 0,5 %, il le leur notifie et rend un avis sur l'impact financier des mesures de redressement proposées par les caisses nationales et par l'Etat. En outre, dès lors que ce risque de dépassement est en tout ou partie imputable à l'évolution, quelles qu'en soient les causes, du sous-objectif de l'ONDAM relatif aux dépenses de soins de ville, l'entrée en vigueur des mesures conventionnelles ayant pour effet une revalorisation au cours de l'année en cause des honoraires est suspendue jusqu'au 1^{er} janvier de l'année suivante.

14. Le Conseil d'Etat constate que l'absence d'ONDAM voté empêcherait l'application des dispositions mentionnées au point 13, dès lors que la notification d'une alerte sur un risque sérieux de dépassement de l'ONDAM voté par le Parlement, l'obligation de présenter des mesures de redressement financier dans cette situation et, le cas échéant, la suspension de certaines mesures conventionnelles sont exclusivement subordonnées à un tel risque.

L'inapplicabilité de ces dispositions ne ferait toutefois pas obstacle à ce que le Comité d'alerte, qui est une commission administrative, conserve une activité d'analyse sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie. De même, en cas de hausse des dépenses d'assurance maladie laissant craindre un dépassement de l'objectif de référence mentionné au point 9, le Comité pourrait-il opportunément en informer le Parlement, le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie et, à la demande du Gouvernement, rendre un avis sur les mesures de redressement envisagées par lui ou proposées par les caisses nationales.

Cette demande d'avis a été délibérée et adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 9 juillet 2026.

Signé :

Le président :

M. Marc Guillaume, vice-président du Conseil d'Etat

Le rapporteur :

M. Erwan Le Bras, maître des requêtes en service extraordinaire,

Le secrétaire de la séance :

M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'Etat

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME

La secrétaire de la section sociale

Signé

Mme Hélène Cruz-Leblanc

PIÈCE JOINTE III

Lettre de Mission

Paris, le

Madame la Cheffe de l'Inspection générale des finances,

En raison de l'adoption tardive des lois de finances pour 2025 et 2026, les gouvernements successifs ont été conduits à recourir par deux fois au régime de la loi spéciale prévu par la loi organique. A ces deux reprises, il a néanmoins été possible d'adopter la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale quelques semaines seulement après le début de l'exercice.

Un nouveau recours à une loi spéciale ne peut être exclu pour 2027.

Dans le contexte lié à la tenue d'élections présidentielles, puis le cas échéant d'élections législatives, ce recours pourrait être nécessaire pour une durée beaucoup plus longue qu'en 2025 et 2026 et excéder plus de la moitié de l'exercice.

Je souhaite donc que l'Inspection générale des finances conduise une analyse approfondie des impacts d'un tel cas de figure, tant au plan macroéconomique que microéconomique, afin d'éclairer pleinement le Gouvernement, la représentation nationale, le monde économique et social et, plus largement, nos concitoyens.

Cette mission devra, en particulier, examiner les dimensions suivantes :

1. Les effets d'ensemble sur la croissance et la trajectoire économique

La mission proposera une analyse consolidée des impacts attendus sur la croissance, l'investissement, l'emploi et la confiance des agents économiques. Elle identifiera les principaux canaux de transmission et proposera, le cas échéant, des éléments de comparaison internationale ou des scénarios alternatifs.

2. Les conséquences macroéconomiques et financières d'un dérapage du déficit public en 2027 consécutif à l'absence de budget voté

La mission analysera les effets d'une augmentation significative du déficit public, qui pourrait atteindre un niveau élevé en l'absence de capacité à appliquer des mesures correctrices nécessitant un vote du Parlement. Elle devra notamment :

- rappeler l'ampleur de la dynamique spontanée des dépenses publiques (prestations sociales sous l'effet de l'inflation, progression tendancielle des dépenses de santé, etc.) en l'absence de dispositions législatives nouvelles ;
- apprécier les conséquences de l'impossibilité de recourir à des mesures fiscales et budgétaires de redressement, faute de loi de finances initiale ;
- analyser l'impact de cette situation sur les conditions de financement de la dette souveraine, en particulier dans un contexte d'incertitude accrue lié à la période électorale, ainsi que les effets d'une éventuelle hausse des taux d'intérêt sur la charge de la dette à court et moyen terme.

3. Les effets sur la capacité d'action de l'État face aux chocs et aux crises

La mission objectivera dans quelle mesure le recours prolongé au dispositif de la loi spéciale limiterait la capacité de l'État à répondre à des crises nouvelles ou qui se prolongeraient, à l'instar de celles intervenues au cours des années récentes. Elle devra notamment :

- rappeler les contraintes juridiques et opérationnelles pesant sur la mobilisation des instruments budgétaires exceptionnels en l'absence de loi de finances ;
- documenter les conséquences de l'impossibilité d'engager des dépenses nouvelles non strictement indispensables à la continuité de l'État ;
- apprécier les effets de l'absence de dispositifs nouveaux de soutien (budgétaires, fiscaux ou de garanties), tant pour les ménages que pour les entreprises, certains secteurs économiques et les territoires, y compris dans des situations d'urgence avérée.
- apprécier les enjeux pour les collectivités territoriales et les régimes sociaux.

4. Les impacts microéconomiques sur les territoires et dans les secteurs économiques les plus exposés

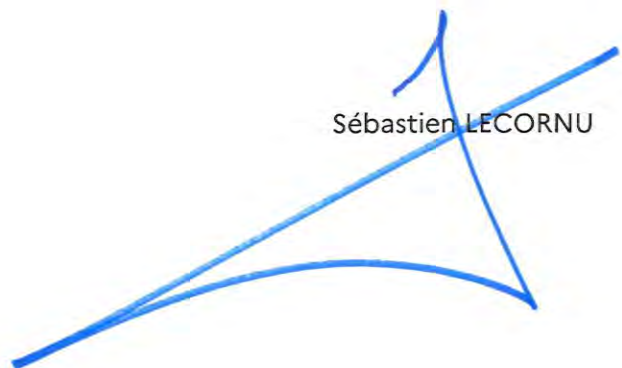
Une attention particulière devra être portée aux effets concrets sur les acteurs économiques et sociaux. La mission analysera en particulier :

- les conséquences du gel des investissements publics, en particulier dans les domaines de la défense, de la recherche et de l'innovation ;
- les impacts sur le tissu associatif, notamment en matière de financement et d'emploi ;
- les répercussions sur les secteurs économiques dont le modèle économique repose pour une part substantielle sur des soutiens publics, par exemple le secteur du bâtiment et de la rénovation énergétique.

Vous veillerez à formuler toute recommandation utile permettant d'anticiper ou d'atténuer les effets identifiés, dans le respect du cadre institutionnel et des contraintes juridiques applicables.

Je souhaite que vos travaux puissent être remis dans un délai compatible avec les échéances de préparation des textes de finances pour 2027, soit dans le courant du mois de juin.

Je vous prie d'agréer, Madame la Cheffe de l'Inspection générale des finances, l'expression de ma haute considération.



Sébastien LECORNU