

N° 151
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer une règle d'or pour les dépenses publiques,

PRÉSENTÉE

Par M. Christian BILHAC,
Sénateur

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les services publics représentent pour notre pays une richesse incontestable.

Ancrés dans le bloc constitutionnel de la France, ils incarnent les grands principes de la République, en particulier sa volonté d'assurer l'égal accès de tous les citoyens à un socle de services qu'elle s'engage à leur fournir, sur l'ensemble du territoire national.

À ce titre, leur mise en œuvre repose principalement sur deux piliers de l'action publique.

D'une part, les services régaliens de l'État dont les missions relèvent de l'intérêt général et dont les moyens sont déployés par les services ministériels de façon à assurer un égal accès des citoyens à ces services, quel que soit le lieu où ils résident en France.

D'autre part, les services publics dont la compétence et la responsabilité relèvent des collectivités locales de proximité.

L'Hôpital a pour objectif de soigner, l'Éducation nationale d'enseigner, la Justice de juger, la Police d'assurer la sécurité, l'Armée de défendre et les Français sont disposés à contribuer à ces missions essentielles par le consentement à l'impôt.

Mais, ces dernières années, les usagers constatent l'émergence et la persistance de nombreux dysfonctionnements au quotidien dans le déploiement de ces services publics, principalement en raison d'une forme de sur administration qui s'est installée. Alors que les dépenses ne cessent d'augmenter, la qualité des services fournis à l'utilisateur s'érode de manière alarmante.

Le constat est unanime : défaillances, allongement des délais de traitement des dossiers, complexité administrative croissante, superposition de compétences se multiplient malgré le vote de plusieurs lois de simplification adoptées ces dernières années.

La prolifération des structures administratives a conduit à la disparition progressive des acteurs de terrain pour répondre à l'objectif nécessaire de réduction des déficits. Par exemple, au cours des trente dernières années, l'hôpital a vu ses dépenses administratives bondir de 5 % à 34 %. Cette tendance inquiétante consiste à remplacer les postes de soignants par des postes administratifs mais les tableaux Excel n'ont jamais amélioré la santé des patients. Les auteurs estiment donc qu'il est urgent de réévaluer les priorités et de redonner la place opérationnelle qui leur revient aux professionnels de santé, afin d'assurer des soins de qualité à tous les citoyens.

Cet exemple pourrait être généralisé à la quasi-totalité de nos services publics.

Dès lors, il convient de fixer des règles afin que la dépense publique soit mieux contrôlée et plus efficace.

Actuellement, près de quatre-vingt-dix États disposent d'une règle budgétaire contraignante pour maîtriser leur déficit public.

En France, la logique pluriannuelle visant à contrôler l'évolution du déficit dans le temps souffre d'un manque de fondement juridique contraignant pour les lois de finances annuelles. Bien que la modernisation de la LOLF - loi organique relative aux lois de finances - ait renforcé l'approche du « comply or explain », « se conformer ou s'expliquer », cela demeure insuffisant pour assurer une véritable responsabilité financière.

Dans ce contexte, il est encore possible de renforcer le cadre juridique national pour permettre un retour à l'équilibre des finances publiques.

C'est pourquoi les auteurs proposent de passer par l'établissement de règles budgétaires avec obligation de mise en place de comptabilités analytiques, obligeant les gouvernements successifs à respecter des engagements fermes en matière de gestion des dépenses.

Cela suppose, également, la mise à disposition de nouveaux outils accessibles à tous les parlementaires et aux membres des assemblées locales, afin qu'ils puissent étudier l'impact budgétaire des mesures qu'ils préconisent.

Ces nouvelles dispositions garantiraient, non seulement, une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques, mais aussi, une meilleure allocation des ressources aux services essentiels, contribuant ainsi à mieux répondre aux attentes légitimes des citoyens.

Pour atteindre cet objectif, la présente proposition de loi prévoit un dispositif structuré en deux volets.

L'article 1^{er} prévoit la création d'une règle d'or qui s'appliquerait aux votes des lois de finances et des budgets des administrations publiques locales, instaurant un plafond à ne pas dépasser de 18 % des dépenses de fonctionnement consacrées en frais généraux et de structure. L'objectif serait de garantir une trajectoire budgétaire soutenable, préservant la santé financière des administrations publiques tout en consacrant davantage de moyens aux services directement opérationnels sur le terrain pour les citoyens.

L'instauration d'une nouvelle méthode de préparation et de suivi des budgets, orientée vers l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, avec la mise en place d'une comptabilité analytique. Ce dispositif s'inscrirait dans le prolongement de la logique de performance instaurée par la LOLF, en favorisant une utilisation optimale des ressources et en s'assurant que chaque euro dépensé contribue réellement à l'amélioration des services publics.

Dans l'esprit de ce texte, les frais généraux englobent toutes les dépenses qui ne sont pas directement liées à la mise en œuvre opérationnelle des services publics. Par exemple, dans le secteur de l'Éducation nationale, ils regroupent tous les frais engendrés par le ministère, les rectorats, les académies ainsi que les personnels chargés des tâches administratives dans les établissements. Les dépenses opérationnelles en revanche sont constituées par les personnels en contact direct avec les élèves, c'est-à-dire, les enseignants qui enseignent, les psychologues scolaires, les infirmiers scolaires, les médecins scolaires, ainsi que le personnel d'accompagnement comme les auxiliaires de vie scolaire (AVS) et les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). Ces professionnels interagissent au quotidien avec les élèves et jouent un rôle crucial dans leur réussite éducative et leur bien-être. Il est donc primordial de veiller à ce que les dépenses du ministère de l'Éducation nationale soient gérées de manière optimale afin de garantir que les ressources allouées à l'éducation et à l'enseignement répondent efficacement aux besoins des élèves et favorisent un environnement d'apprentissage de qualité plutôt que d'être utilisées pour remplir des tâches à visée bureaucratique.

L'article 2 prévoit, enfin, d'exclure de ces dispositions les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs opérateurs dont le budget annuel est inférieur à 30 millions d'euros.

Proposition de loi visant à instaurer une règle d'or pour les dépenses publiques

Article 1^{er}

- ① L'État, les opérateurs de l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs opérateurs limitent leurs frais généraux à 18 % de leurs dépenses de fonctionnement.
- ② Afin que cet objectif soit contrôlé, il est mis en place une comptabilité analytique communiquée aux membres du Parlement pour les dépenses de l'État et de ses opérateurs et aux assemblées locales pour les dépenses des administrations publiques locales.

Article 2

Ne sont pas concernés par la limite prévue à l'article 1^{er}, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs opérateurs dont le budget annuel est inférieur à 30 millions d'euros.