

## FICHE 8 – L'UNIVERSALITE DU BUDGET

Ce principe est énoncé par l'article 6 de la LOLF :

*« Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.*

*L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général. »*

Il traduit une double volonté, celle d'abord de connaître avec exactitude le montant des dépenses et celle ensuite de connaître avec certitude le montant des recettes.

### I - LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE

Deux sens proches, mais différents peuvent être donnés au terme universel. Deux règles en découlent.

#### A - LA REGLE DU PRODUIT BRUT

Ici le terme universel est pris dans le sens de totalité. Ce qui implique que les dépenses et les recettes doivent figurer dans le budget pour leur totalité. Cela débouche sur l'interdiction des contractions et des compensations.

#### B - LA REGLE DE LA NON-AFFECTATION DES RECETTES

Là, le terme universel est pris dans le sens : indifférencié. Cela signifie que l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses. On débouche ainsi sur l'interdiction des affectations.

### II - L'ASSOUPLISSEMENT DU PRINCIPE

#### A - L'ASSOUPLISSEMENT DE LA REGLE DU PRODUIT BRUT

Elle se constate dans les comptes spéciaux (CS), où deux catégories de comptes peuvent faire l'objet d'une présentation contractée : seul le solde apparaît. C'est le cas pour les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires.

## B - L'ASSOUPLISSEMENT DE LA REGLE DE LA NON-AFFECTATION DES RECETTES

Il faut souligner d'abord que la règle de la non-affectation n'existe pas dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. L'article 18 de l'ordonnance rappelait en effet que le moyen d'opérer une affectation de recettes est de créer un budget annexe ou un compte spécial du Trésor. Dans le budget général, la LOLF a prévu certains aménagements.

### a) La procédure du fonds de concours (art. 17 II LOLF)

Initialement, il s'agit de dons ou legs versés à l'Etat pour concourir avec lui à certaines dépenses. Mais la procédure peut également être utilisée pour affecter des recettes de caractère non fiscal. Cette dernière disposition étant très souvent détournée.

Après avoir progressé lentement jusqu'en 1999, le nombre des fonds de concours a été sensiblement réduit, mais la tendance s'est inversée à nouveau en 2003, année au cours de laquelle leur montant s'est élevé à 4,5 Md€ L'article 17 II de la loi organique reprend à peu de choses près la définition des fonds de concours de l'ordonnance, mais elle précise le régime des fonds. En particulier, il y est dit que les recettes des fonds de concours sont non seulement prévues, mais aussi évaluées par la loi de finances.

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (au 1 <sup>er</sup> /09)
Nombre de fonds de concours et attributions de produits	538	529	546	532	557	538	492

### b) La procédure d'attribution de produits

La LOLF a créé une nouvelle procédure qui permet d'affecter la « rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État ». Cette nouvelle procédure est régie par les mêmes règles que les fonds de concours.

### c) La procédure du rétablissement de crédit (art. 17-III LOLF)

Elle est possible dans deux cas :

- la restitution au Trésor de sommes payées indûment
- les cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Elle se traduit par l'inscription des sommes versées, non pas en recettes, mais en crédits que l'on rétablit, car au fond, il s'agit d'une régularisation.

### d) Les prélèvements sur recettes

Ce procédé permet d'affecter directement des ressources (impôts locaux, ressources des organismes de Sécurité sociale) à des organismes divers, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Ces deux prélèvements portent sur des sommes importantes : 61,5 Md€ en 2004. Aucun texte ne les prévoit. C'est en 1969 qu'ils sont apparus, malgré les protestations constantes de la Cour des comptes qui estime qu'ils « affecte(nt) la lisibilité et la cohérence des inscriptions budgétaires ». Cependant, le Conseil constitutionnel a admis la régularité du procédé (82-154 DC, 29 décembre 1982 et 98-405 DC, 29 décembre 1998). Selon lui, il n'y a pas d'atteinte au principe de sincérité de l'évaluation.

**La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001** prévoit désormais, dans son article 6, les prélèvements sur recettes dans les termes suivants :

« Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.»

	LFI 2007	PLF 2008 à périmètre constant	Modifications de périmètre	PLF 2008 à périmètre constant
Dépenses du budget général (1)	266,9	271,9	- 0,1	271,8
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	49,5	50,1	1,1	51,2
Prélèvement au profit de l'Union européenne	18,7	18,4		18,4
Total des prélèvements sur recettes (2)	68,1	68,5		69,6