



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Délégué interministériel  
aux archives de France**

## **Fiche d'évaluation archivistique relative à l'élaboration et à l'adoption du budget de l'Etat**

**11 JUIN 2024**

*Date :*

*Destinataires :* départements ministériels, opérateurs de l'État ainsi que les autorités administratives indépendantes (AAI) et autorités publiques indépendantes (API) qui sont liées budgétairement à un ministère.

*Pièce jointe :* Fiche d'évaluation archivistique relative à l'élaboration et à l'adoption du budget de l'Etat

Au cœur de la politique et démocratique de la Nation, le processus d'élaboration et d'adoption du budget de l'Etat fait intervenir de nombreux acteurs institutionnels (Parlement, Gouvernement, ministères, autorités administratives, etc.). La production d'une documentation abondante susceptible de se trouver en de multiples exemplaires chez différents producteurs a conduit à la nécessité de préciser les responsabilités d'archivage de chaque acteur.

Cette fiche d'évaluation archivistique vise à faciliter et à harmoniser la collecte des documents d'archives issus de l'élaboration, du vote et de l'exécution du budget de l'État. Elle est le fruit de réflexions pilotées par le service interministériel des archives de France, en collaboration étroite avec le service des archives économiques et financières et avec la collaboration des services d'archives ministériels et missions des archives de France. Elle a été présentée au comité interministériel aux Archives de France le 28 novembre 2022.

Cette fiche d'évaluation est destinée aux départements ministériels et opérateurs de l'État ainsi qu'aux autorités administratives indépendantes (AAI) et aux autorités publiques indépendantes (API) qui sont liées budgétairement à un ministère. Tout en répondant aux interrogations des services d'archives, elle est aussi un moyen de présenter au public les fonds existants et les institutions qui les conservent.

La fiche décrit la procédure d'élaboration et d'adoption du budget. Elle précise le rôle des institutions qui interviennent dans le cadre de cette procédure. Enfin, elle liste les principales typologies documentaires, leur intérêt en termes de conservation, et le cas échéant, l'institution ou le ministère responsable de leur conservation.

Ce document ne traite pas des règles de tri et de conservation des archives de l'élaboration, du vote et de l'exécution du budget des collectivités territoriales qui ont fait l'objet de préconisations dans la partie 5 de l'instruction DAF/DPACI/RES/2009/018 sur le *Tri et la conservation des archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et structures intercommunales*.

Jean-François HEBERT  
Directeur général des patrimoines  
et de l'architecture



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Fiche d'évaluation archivistique relative à l'élaboration et à l'adoption du budget de l'Etat

Version 2.0  
Mai 2024

Cette fiche d'évaluation vise à faciliter et à harmoniser la collecte des documents issus de l'élaboration, du vote et de l'exécution du budget de l'État. Elle s'adresse aux départements ministériels, opérateurs de l'État ainsi qu'aux autorités administratives indépendantes (AAI) et autorités publiques indépendantes (API) qui sont liées budgétairement à un ministère.

La présente fiche ne traite pas des règles de tri et de conservation des archives de l'élaboration, du vote et de l'exécution du budget des collectivités territoriales qui ont fait l'objet de préconisations dans la partie 5 de l'instruction DAF/DPACI/RES/2009/018 sur le Tri et la conservation des archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et structures intercommunales<sup>1</sup>.

### Suivi du document

| Version du document | Date       | Note de version                      |
|---------------------|------------|--------------------------------------|
| V1.0                | 23/11/2022 | Présentation au CIAF                 |
| <b>V1.0</b>         | 2023       | Diffusion pour avis au MEAE et au MA |
| <b>V2.0</b>         | 2024       | Publication                          |

---

<sup>1</sup> [https://francearchives.fr/fr/circulaire/DPACI\\_RES\\_2009\\_018](https://francearchives.fr/fr/circulaire/DPACI_RES_2009_018)

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| <b>Suivi du document</b> .....  | 2  |
| 1. Synthèse.....  | 5  |
| a) Dépôt légal et diffusion.....  | 5  |
| b) Conservation et versement des archives du budget par producteur .....  | 5  |
| 2. Textes de référence.....   | 7  |
| a) Textes législatifs .....   | 7  |
| b) Sources.....   | 7  |
| 3. Présentation de la fonction « élaboration et adoption du budget de l'Etat » .....  | 8  |
| a) Identification et description.....   | 8  |
| b) Processus composant la fonction.....   | 9  |
| i. Elaboration de la loi de finances (phase administrative).....  | 9  |
| ii. Adoption de la loi de finances (phase parlementaire).....   | 10 |
| iii. Exécution du budget.....   | 10 |
| iv. Contrôle de l'exécution du budget.....  | 10 |
| 4. Les acteurs .....  | 12 |
| a) Parlement .....  | 12 |
| Les commissions des finances des assemblées .....   | 12 |
| b) Premier ministre .....   | 12 |
| c) Ministère en charge de l'économie et des finances.....   | 13 |
| i. Direction générale des finances publiques .....  | 13 |
| ii. Direction du budget.....  | 13 |
| iii. Direction générale du Trésor.....  | 13 |
| iv. Services du contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM).....   | 14 |
| d) Ministères dit « dépensiers », opérateurs sous tutelle de l'Etat, autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ..... | 14 |
| i. Départements ministériels.....   | 14 |
| ii. Opérateurs de l'Etat.....   | 14 |
| iii. Autorité administrative indépendante (AAI) et autorités publiques indépendantes (API).....   | 15 |
| e) Cour des Comptes.....  | 15 |
| f) Cour de discipline budgétaire et financière.....   | 15 |
| g) Conseil d'État.....  | 15 |
| h) Haut Conseil des Finances publiques .....  | 16 |
| 5. Les principaux documents budgétaires.....  | 17 |

|   |    |
|---|----|
| 6. Dépôt légal des publications officielles et diffusion légale.....                  | 18 |
| 7. Évaluation des documents issus du processus d'élaboration du budget.....           | 19 |
| a) Intérêt des documents et enjeux sociétaux.....                                     | 19 |
| b) Utilisation pour la recherche.....   | 19 |
| c) Archives du Parlement.....   | 19 |
| iv. Archives du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement |    |
| 19  |    |
| d) Archives de la direction du budget.....  | 20 |
| e) Archives des directions des affaires financières des ministères sectoriels.....    | 22 |
| f) Archives des responsables de programme.....  | 24 |
| g) Archives des Services du Contrôle budgétaire et comptable ministériel.....         | 25 |
| h) Archives budgétaires des opérateurs de l'Etat.....                                 | 25 |

## 1. Synthèse

## 2. Dépôt légal et diffusion

Les publications officielles et imprimées budgétaires listées dans la partie 5 de la note font l'objet d'un dépôt légal auprès de la Bibliothèque nationale de France, qui conserve ainsi la collection des imprimés du budget depuis 1819<sup>2</sup>.

Les dossiers législatifs des lois de finance sont publiés sur <https://www.legifrance.gouv.fr/> et sur les portails de [l'Assemblée nationale](#) et du [Sénat](#).

## 3. Conservation et versement des archives du budget par producteur

| Acteurs                             | Rôle  | Principales typologies  | Service public d'archives compétents  |
|-------------------------------------|---|---|---|
| Parlement                           | Examen et vote des lois de finance.<br>Contrôle | Textes de loi, rapports et avis des commissions, comptes rendus des réunions des commissions, amendement, comptes rendus des débats   | <a href="#">Service de la bibliothèque et des archives de l'Assemblée nationale</a><br><a href="#">Direction de la bibliothèque et des archives du Sénat.</a> |
| Conseil d'État                      | Conseil du Gouvernement                         | Rapport et avis   | <a href="#">Archives Nationales</a>   |
| Haut Conseil des Finances publiques | Appréciation de la trajectoire budgétaire       | Avis  | <a href="#">Archives Nationales</a>   |
| Cour des Comptes                    | Contrôle et certification des comptes de l'État |   | <a href="#">Archives Nationales</a>   |
| Premier ministre                    | Coordination du Gouvernement                    | Comptes rendus d'entretiens avec les ministres et les rapporteurs des lois de finances, comptes rendus des réunions relatives à la fixation des plafonds d'emploi, notes et courriers | <a href="#">Archives Nationales</a>   |
| Secrétariat général du Gouvernement | Coordination du Gouvernement                    | Dossiers préparatoires des lois de finances élaborés par le Secrétaire général du Gouvernement<br>Originaux des lois de finances  | <a href="#">Archives Nationales</a>   |

<sup>2</sup>La loi de finance du 25 mars 1817 est le premier texte à établir des prescriptions et une formalisation du budget.  
<https://catalogue.bnf.fr/search.do?mots0=NRI;-1;2;France.+Minist%C3%A8re+des+finances&mots1=TIT;0;0;budget&&pageRech=rav>

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| Direction du budget   | Pilote l'élaboration des lois de finances et l'exécution du budget de l'État et exerce la tutelle financière des organismes publics | Tout document passé par un circuit de visas au sein de la direction : réponses de la direction du Budget aux questions des ministères et opérateurs, documents préparés pour le compte du ministre du Budget | <a href="#">Service des archives financières et budgétaires</a>                           |
| Budget des ministères sectoriels  |   | Conférences budgétaires.<br>Dialogues de gestion.<br>Contrat d'objectifs, contrat de performance des opérateurs  | <a href="#">Archives Nationales</a>   |
| Budget des opérateurs de l'Etat, des autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API) |   | Budget primitif, États prévisionnels des recettes et des dépenses primitifs et modificatifs.<br>PV du Conseil d'administration ou des institutions collégiales   | <a href="#">Archives Nationales</a> ou archives départementales lorsqu'un dépôt est prévu |
| Contrôle budgétaire et comptable ministériel  |   | Notes de l'autorité de contrôle<br>Avis<br>Rapport annuel de l'autorité de contrôle  | <a href="#">Archives Nationales</a>   |
| Budget du ministère des Armées, des forces armées et de ses opérateurs  |   | Conférences budgétaires.<br>Dialogues de gestion.<br>Contrat d'objectifs, contrat de performance des opérateurs  | <a href="#">Service historique de la Défense</a>  |
| Budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de ses opérateurs   |   | Conférences budgétaires.<br>Dialogues de gestion.<br>Contrat d'objectifs, contrat de performance des opérateurs  | <a href="#">Archives diplomatique</a>   |
| Bibliothèque nationale de France  | Dépôt légal   | Imprimés budgétaires   |   |

Des tableaux de tri et de conservation des archives par processus et par acteurs sont proposés dans la partie 6 de la présente fiche.



## I. Textes de référence

### 1. Textes législatifs

- Constitution du 4 octobre 1958.
- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
- Code du patrimoine, livre II « Archives », et notamment les articles L211-1 à L222-3.
- Décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

### 2. Sources

- <https://www.economie.gouv.fr/saef/documents-budgetaires>
- <https://www.economie.gouv.fr/saef/publications-des-ministeres>
- <https://www.economie.gouv.fr/saef/budget-historique-direction-budget>
- <https://www.economie.gouv.fr/saef/budget-projets-lois-finances>
- <https://www.budget.gouv.fr/>
- [https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/producteur/consultationProducteur.action?formCallerNP=PRODUCTEUR&formCallerIR=&notProdId=FRAN\\_NP\\_007729](https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/producteur/consultationProducteur.action?formCallerNP=PRODUCTEUR&formCallerIR=&notProdId=FRAN_NP_007729)
- <https://catalogue.bnf.fr>
- <https://www.vie-publique.fr/>
- [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- <https://www.assemblee-nationale.fr/>

## II. Présentation de la fonction « élaboration et adoption du budget de l'Etat »

### 1. Identification et description

Le budget de l'État est constitué de l'ensemble des documents votés par le Parlement qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'État chaque année.

L'article 34 de la Constitution dispose que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Les règles spécifiques qui leur sont applicables ont été profondément modifiées par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) qui s'est substituée à l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

Le Gouvernement a le monopole de la présentation des lois de finances qui ne peuvent résulter que de l'adoption d'un projet de loi (article 47 de la Constitution).

Le budget de l'État suit des règles précises de présentation et de vote qui permettent de retracer, de manière lisible et sincère, l'intégralité des recettes et des charges de l'État.

La procédure d'adoption du budget est précisée par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (dite LOLF).

On distingue plusieurs catégories de loi de finances :

- Les **lois de finances** déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.
- 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.
- Les **lois de programmation** déterminent les objectifs de l'action de l'État.
- Les **lois de programmation des finances publiques**, introduites par la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, déterminent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques fixé à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Le budget général de l'État est présenté en **missions**, qui identifient les grandes politiques publiques, elles-mêmes scindées en **programmes**, qui sont déclinés en **actions**. Les programmes sont l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement ; ils constituent par conséquent des enveloppes globales et limitatives de crédits mis à disposition d'un département ministériel. Par exemple, le budget général de l'année 2022 comprend 34 missions et 138 programmes<sup>3</sup>.

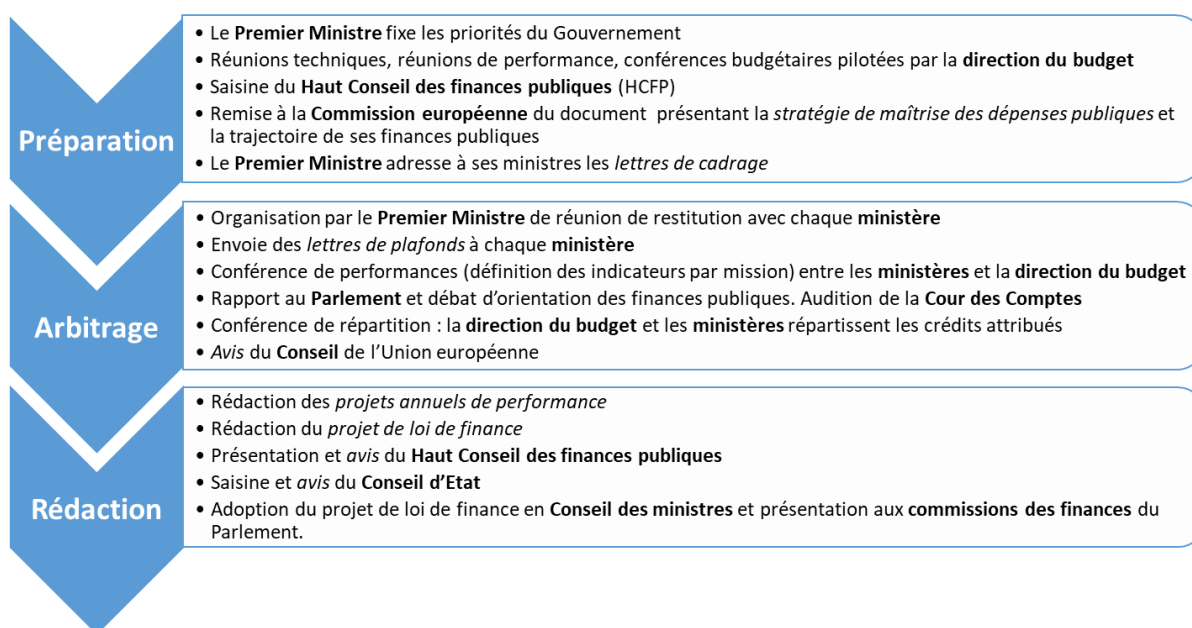
---

<sup>3</sup> <https://www.budget.gouv.fr/index.php/budget-etat/mission> liste les dépenses par mission et les dépenses par ministère.

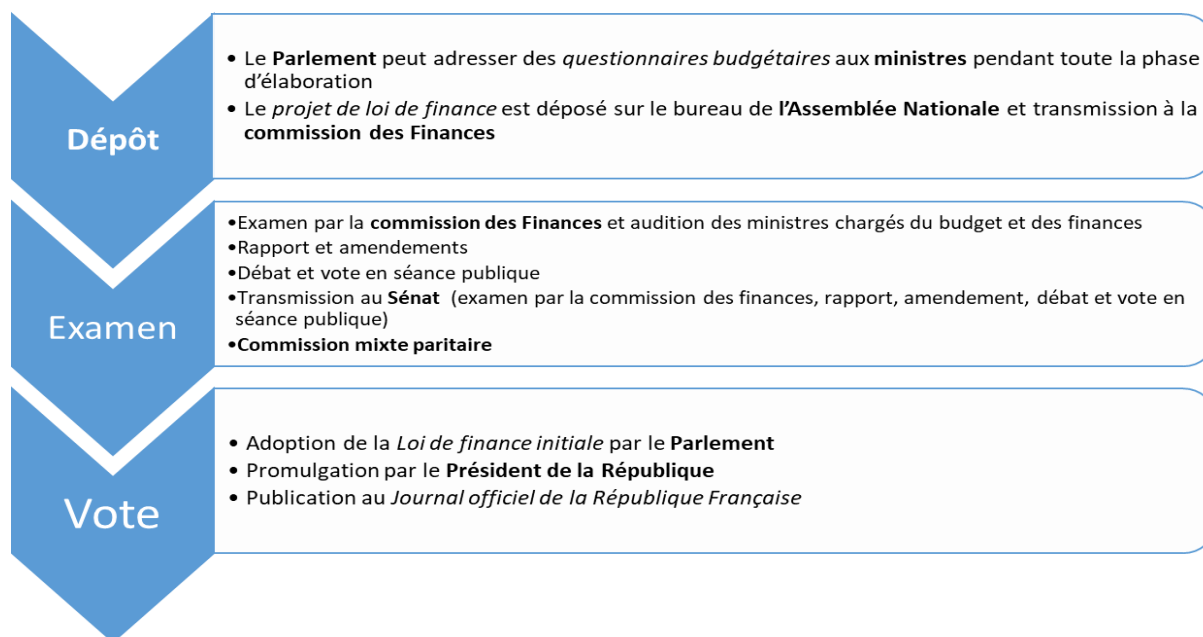
## 2. Processus composant la fonction

La préparation du budget pour l'année N commence dès le mois de janvier N-1. Les premières étapes sont à la main du Gouvernement avant le vote de la loi de finances par le Parlement. Celle-ci est adoptée au plus tard le 31 décembre de chaque année, pour un an. De nombreux acteurs – le Gouvernement et les administrations (le Premier ministre, la direction du Budget, les ministères, les différents ministres et leurs cabinets), le Conseil d'État, le Haut Conseil des finances publiques, le Parlement – interviennent à différentes étapes de sa production, partagée en deux phases, l'une administrative, l'autre parlementaire, orchestrées par la direction du Budget. Le budget fait l'objet du projet de loi de finances, débattu, amendé et voté au Parlement, après quoi la loi est promulguée par le président de la République.

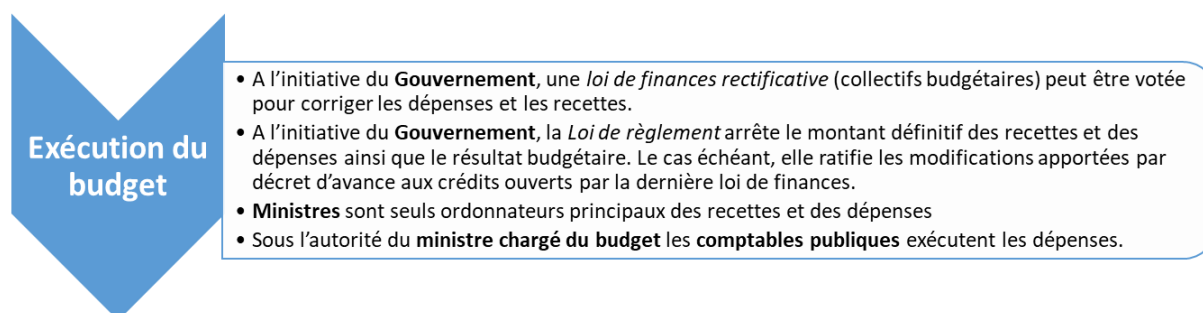
### a) Elaboration de la loi de finances (phase administrative)



## b) Adoption de la loi de finances (phase parlementaire)



## c) Exécution du budget

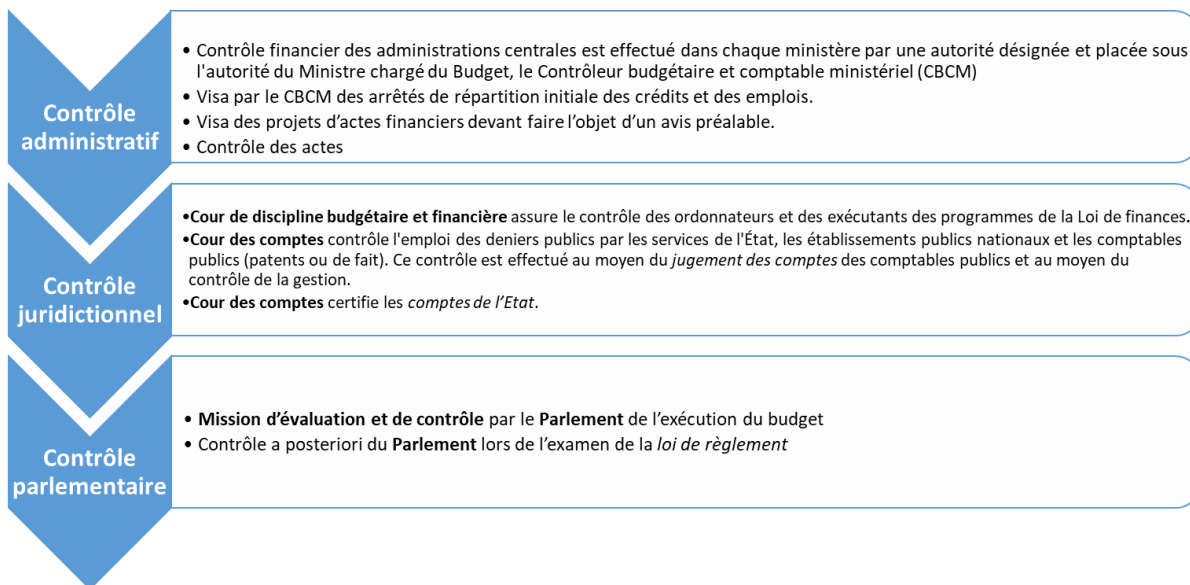


## d) Contrôle de l'exécution du budget

Le contrôle de l'exécution des lois de finances s'organise en trois temps : le contrôle *a priori* ; le contrôle en cours d'exécution ; le contrôle *a posteriori*. Il fait intervenir de nombreux acteurs :

- Les ordonnateurs, les comptables publics, les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques<sup>4</sup> ;
- La Cour des comptes ;
- Le Parlement, et plus particulièrement les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

<sup>4</sup> Sur la gestion des archives des ordonnateurs et comptables, voir l'instruction DPACI/RES/2008/008 sur la Durée d'utilité administrative des documents comptables détenus par les ordonnateurs ([https://francearchives.fr/fr/circulaire/DPACI\\_RES\\_2008\\_008](https://francearchives.fr/fr/circulaire/DPACI_RES_2008_008)).



### **III. Les acteurs**

#### **1. Parlement**

Le Parlement est une institution de la Cinquième République composée de deux chambres : le Sénat et l'Assemblée nationale. Le Parlement discute et vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement.

Après la délibération en conseil des ministres, le projet de loi de finance (PLF) est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. La commission des finances est compétente pour examiner le projet. Dans les autres commissions, des rapporteurs pour avis examinent le budget sous des appréciations techniques.

En première lecture, en séance plénière, c'est le texte présenté par le Gouvernement qui est discuté et non celui adopté par la commission des Finances. Les députés ne peuvent proposer d'amendement qui « aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » (article 40 de la Constitution).

Le débat suit une organisation spécifique : tout d'abord la présentation générale, puis l'examen de la première partie du PLF. La discussion est ensuite interrompue par l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, puis s'ouvre la discussion sur les crédits, qui est la plus longue. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt, le Gouvernement saisit le Sénat.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours. Dans le cas contraire, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Enfin, le Parlement doit se prononcer dans un délai de soixante-dix jours.

#### **Les commissions des finances des assemblées**

Chargées d'examiner les lois de finances, les commissions ont un champ d'activité très large qui s'étend à tous les départements ministériels. Elles ont vocation à traiter les aspects fiscaux et financiers de la législation et disposent de prérogatives particulières en matière de contrôle budgétaire.

#### **2. Premier ministre**

Au cours du premier trimestre de l'année, le Premier ministre adresse une lettre de « cadrage » à chaque membre du Gouvernement. Des négociations ont lieu entre chaque ministre et le ministre chargé du budget jusqu'à aboutir à une « lettre plafond », qui arrête le montant maximum des crédits et des autorisations d'emplois par mission. Les échanges et négociations sont coordonnées par le ministère chargé du Budget, sous l'autorité du Premier ministre, qui reste l'arbitre entre les ministres sectoriels et le ministre du budget. Chaque ministère répartit ensuite les crédits dans les différents programmes.

### 3. Ministère en charge de l'économie et des finances

#### a) Direction générale des finances publiques

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est une direction d'administration centrale du ministère en charge de l'Économie et des Finances. Créée en 2008, la DGFIP est issue de la fusion de la direction générale des Impôts (créée en 1948 de la fusion des régies des contributions directes, des contributions indirectes et des enregistrements) et de la direction générale de la Comptabilité publique (créée en 1814).

Ses grandes missions concernant la fiscalité et la gestion publique sont les suivantes :

- établir les impôts, contrôler les déclarations fiscales,
- recenser le patrimoine foncier et conserver les actes relatifs aux immeubles,
- recouvrer les recettes publiques,
- contrôler et exécuter les dépenses publiques,
- produire l'information budgétaire et comptable,
- offrir des prestations d'expertise et de conseil financier,
- gérer la clientèle des dépôts de fonds au Trésor et piloter la stratégie immobilière de l'État.

Elle exerce également une mission d'animation et de coordination en matière de pensions de l'État.

La DGFIP comprend en son sein la direction de la législation fiscale qui conçoit et élabore les dispositions législatives et réglementaires à caractère fiscal ainsi que les instructions générales nécessaires à leur application. Elle a également pour mission d'assurer la conduite des relations fiscales internationales (négociation et interprétation des conventions fiscales, procédures amiables, fiscalité des prix de transfert, négociations fiscales européennes, travaux des organisations internationales).

#### b) Direction du budget

Créée en 1919, la direction du Budget (DB) est une direction du ministère de l'Économie et des Finances. Elle propose au Gouvernement la stratégie pluriannuelle en matière de finances publiques. Elle pilote l'élaboration des lois de finances et l'exécution du budget de l'État ainsi que des finances publiques, coordonne les autorités chargées du contrôle budgétaire et exerce la tutelle financière des organismes publics. Au niveau européen, elle suit les aspects budgétaires relatifs aux politiques menées et participe à l'élaboration du budget de l'Union Européenne.

#### c) Direction générale du Trésor

Direction d'administration centrale du ministère en charge de l'Économie et des Finances. La DG Trésor est chargée de l'analyse économique et du conseil du gouvernement dans l'élaboration et la conduite de la politique économique, commerciale et financière et réalise des prévisions et des évaluations économiques des politiques publiques ; elle assure la gestion du placement de la dette de l'État ; elle est chargée de la régulation du financement de l'économie ; elle participe aux analyses et aux chiffrages des réformes économiques et à la rédaction du projet de loi de finances en appui de la direction du budget.

#### d) Services du contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM)

Créés par le décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel. Ces derniers relèvent fonctionnellement du directeur du budget et du directeur général des finances publiques. Toutefois, ils sont implantés dans chaque département ministériel et sont étroitement associés à la gestion budgétaire et comptable dudit ministère, en raison de leurs missions légales. Le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel est constitué d'un département de contrôle budgétaire et d'un département comptable. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel coordonne l'action des autorités chargées du contrôle budgétaire auprès des services déconcentrés du ministère auprès duquel il est placé.

Ces derniers ont pour mission d'assurer une vision globale des processus de la dépense et de la situation patrimoniale des ministères auprès desquels ils sont placés en vue d'en améliorer la sécurité et la fiabilité. À ce titre, les CBCM sont principalement chargés d'assurer le contrôle budgétaire au sein du ou des ministères concernés, d'en être le comptable public, de transmettre aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal un rapport annuel sur l'exécution budgétaire ainsi qu'une analyse de la situation financière du ou des ministères.

### **4. Ministères dit « dépensiers », opérateurs sous tutelle de l'Etat, autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.**

#### a) Départements ministériels

Ensemble des services de l'État placés sous la responsabilité d'un ministre et chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. Les ministres sont les seuls ordonnateurs principaux.

Au sein des départements ministériels, les responsables de programme (RPROG) reçoivent des crédits et des objectifs à atteindre en début d'exercice. Ses objectifs sont ceux du programme dont ils ont la charge et relèvent largement de considérations stratégiques. La transition vers des objectifs opérationnels va se faire grâce au dialogue de gestion.

Le RPROG décline les objectifs du programme en budgets opérationnels de programme (BOP) qui sont confiés à des responsables (RBOP). Les BOP sont subdivisés en unités opérationnelles (UO) à la tête desquelles on trouve un responsable (RUO). Celui-ci a reçu du responsable des objectifs et des crédits qu'il va déployer librement, dans le respect toutefois de la fongibilité asymétrique<sup>5</sup>.

#### b) Opérateurs de l'Etat

Les opérateurs de l'État sont des organismes distincts de l'État, dotés de la personnalité morale, auxquels est confiée une mission de service public de l'État. Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés en majorité par lui et contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent. En 2022, la direction du budget dénombre 437 opérateurs de l'Etat. On retrouve parmi eux de grands établissements publics comme les universités, Pôle emploi,

---

<sup>5</sup> Principe comptable introduit par la LOLF qui permet à un gestionnaire d'utiliser des crédits pour des dépenses pour lesquelles elles n'étaient pas prévues à l'intérieur d'un programme, mais sans qu'il lui soit possible d'accroître les crédits de personnel en utilisant des crédits prévus pour d'autres natures de dépenses.



Météo France, le CNRS ou encore l'INSERM<sup>6</sup>. Le ministre de tutelle est ordonnateur principal de l'opérateur.

### c) Autorité administrative indépendante (AAI) et autorités publiques indépendantes (API)

Les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API) sont des organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement<sup>7</sup>. Elles ont pour mission principale de réguler un secteur d'activité dans lequel le Gouvernement ne peut intervenir. Elles ont des pouvoirs d'avis, de recommandation, de réglementation et de sanction. À la différence des AAI, les API sont dotées de la personnalité morale. La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes a fixé dans son annexe la liste des 26 autorités indépendantes<sup>8</sup>.

Leur budget est inscrit au budget général du ministère ayant la compétence la plus proche de leur domaine d'intervention. Elles bénéficient cependant d'une large autonomie de gestion budgétaire : le président de chaque autorité est l'ordonnateur principal de ses dépenses et dispose d'un budget globalisé, qu'il peut utiliser en fonction des besoins de l'instance qu'il dirige. Leurs dépenses ne sont donc pas soumises au contrôle a priori d'un CBCM. Elles sont cependant soumises au contrôle a posteriori de la Cour des Comptes et du Parlement.

## 5. Cour des Comptes

Créée en 1807, la Cour des comptes est une juridiction financière. Elle assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Cette mission, figurant dans la Constitution (articles 47 puis 47-2) est précisée dans la loi organique relative aux lois de finances qui investit la Cour de la mission de certification des comptes de l'État. L'acte de certification doit être annexé au projet de loi de règlement.

## 6. Cour de discipline budgétaire et financière

Créée par la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière est une juridiction administrative spéciale, de nature répressive, ayant pour objet de sanctionner les atteintes aux règles régissant les finances publiques.

## 7. Conseil d'État

Autorité publique indépendante créée en 1799, le Conseil d'État est chargé de conseiller le gouvernement français et constitue la plus haute juridiction de l'ordre administratif. Dans le cadre du vote du budget de l'État, les dispositions législatives du texte sont transmises au

---

<sup>6</sup><https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2022/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2022/jaunes-budgetaires-2022>. Une liste au format tableur des opérateurs de l'Etat pour l'année 2020 est disponible à cette adresse <https://www.budget.gouv.fr/documentation/operateurs-et-organismes-publics/operateurs>.

<sup>7</sup> Conseil d'État, *Les autorités administratives indépendantes, rapport public de 2001*, 2001 [En ligne] <https://www.vie-publique.fr/rapport/24697-rapport-public-2001-conseil-etat-autorites-administratives-independantes>

<sup>8</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033897475>

Conseil d'État, qui donne son avis, après une phase d'échanges avec l'administration, sur l'ensemble du texte de projet de loi dans le courant du mois de septembre.

## **8. Haut Conseil des Finances publiques**

Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques est une autorité publique indépendante placée auprès de la Cour des comptes. Il est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques associées aux textes financiers et la cohérence de la trajectoire de finances publiques avec les engagements européens de la France.

À la différence de l'avis du Conseil d'État, qui est réservé au Gouvernement. Son avis est public.

#### IV. Les principaux documents budgétaires

Les documents budgétaires, et notamment le projet de loi de finance et le projet de loi de règlement sont accompagnés de nombreux documents annexes destinés à l'information et au contrôle du Parlement.

Pour le projet de loi de finance :

- **Les annexes explicatives (« bleus budgétaires »)** sont des annexes budgétaires obligatoires, dont le nombre est limitativement fixé par la loi organique. Leur objet est d'explicitier le PLF en donnant le détail des crédits pour chaque mission du budget général, ainsi que pour les budgets annexes et les différents comptes spéciaux du Trésor. Partie intégrante du projet budgétaire, les bleus doivent être déposés en même temps que le PLF par le Gouvernement, ou, obligatoirement, au plus tard le 1er mardi d'octobre. Les bleus sont modifiables par les parlementaires dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'amendement. Une fois le PLF adopté, ils acquièrent valeur législative. Les projets annuels de performances (PAP), annexés parmi les bleus, présentent l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission LOLF et alloués à une politique publique (ex. santé, recherche spatiale...);
- **Les annexes générales (« jaunes budgétaires »)** résultent, pour l'essentiel, des demandes de rapport formulées par le Parlement. Elles concernent des domaines extrêmement variés (effort financier de l'État en faveur de politiques publiques ou des collectivités territoriales, État actionnaire, associations financées par l'État, personnels affectés dans les cabinets ministériels...);
- **Les documents de politique transversale (« oranges budgétaires »)** permettent de retracer les crédits de politiques publiques transversales qui ne peuvent être constituées en mission (par ex. politique de la ville, de sécurité routière...).

Le projet de loi de règlement comprend pour sa part :

- Le développement des recettes du budget général et le montant des dépenses fiscales ;
- Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées.
- Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État ;
- Les rapports annuels de performances mettent en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement (par exemple les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés) ;
- Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées ;
- Le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan.

## V. Dépôt légal des publications officielles et diffusion légale

Du fait de leur statut de publication, la Bibliothèque nationale de France conserve, communique et diffuse les documents budgétaires imprimés depuis **1819**.

En complément, les documents annexés à la loi de finances et transmis au Parlement (bleus et jaunes budgétaires...) sont publiés sur le site <https://www.budget.gouv.fr/>, qui met à la disposition du public les documents budgétaires depuis **1996** : projets de lois de finances déposés par le Gouvernement et les lois de finances votées par le Parlement (loi de finances initiale, loi de finances rectificative en cours d'année, loi de règlement du budget et d'approbation des comptes), ainsi que l'ensemble des documents qui leur sont annexés.

Les dossiers législatifs relatifs au vote des lois de finances sont quant à eux publiés sur <https://www.legifrance.gouv.fr/> et les portails Internet de l'Assemblée nationale et du Sénat.

## **VI. Évaluation des documents issus du processus d'élaboration du budget**

### **1. Intérêt des documents et enjeux sociétaux**

La transparence de la gestion publique est une préoccupation de longue date. Aux termes de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Les archives budgétaires permettent d'appréhender les choix économiques et sociaux au niveau de l'État.

### **2. Utilisation pour la recherche**

Les archives budgétaires sont utilisées par plusieurs domaines de la recherche (science politique, histoire, droit, sociologie, économie, ...). Elles autorisent des recherches tant sur les grandes orientations macro-économiques et sociales que sur le financement des politiques publiques conduites par l'Etat. Elles permettent l'analyse d'un secteur précis de l'action publique (culture, recherche, éducation, environnement, santé, justice, police, armée...). Elles sont un complément incontournable à l'étude d'une politique publique.

On pourra trouver une bibliographie indicative sur le carnet de recherche du Groupe de recherche sur les affaires budgétaires : <https://grab.hypotheses.org/bibliographie-de-travail-du-grab>.

### **3. Archives du Parlement**

Chaque assemblée parlementaire est propriétaire de ses archives et responsable de leur conservation et de leur valorisation. Elle détermine les conditions dans lesquelles ses archives sont collectées, conservées, classées et communiquées.

Ainsi, les archives de l'examen et du vote des lois de finances sont consultables dans les services d'archives de l'Assemblée nationale et du Sénat.

### **4. Archives du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement**

Les archives de la coordination gouvernementale en matière de budget sont versées aux Archives nationales. Elles peuvent comprendre les lettres de cadrage ainsi que les lettres de plafonds envoyées aux ministres, des comptes rendus d'entretiens avec les ministres et les rapporteurs des lois de finances, des comptes rendus des réunions relatives à la fixation des plafonds d'emploi, des notes et courriers adressés ou émis par le cabinet du Premier ministre.

Emises par le Premier ministre, les lettres de cadrage et de plafonds se trouvent donc dans les fonds du cabinet du Premier ministre, des cabinets ministériels, des chargés de mission du secrétariat général du Gouvernement, de la direction du budget, et dans les directions des affaires financières des ministères. Pour une bonne compréhension des dossiers versés, cette typologie peut donc être versée par ces différents producteurs.

Enfin les dossiers préparatoires à l'élaboration des lois de finances élaborés par le Secrétaire général du Gouvernement sont versés aux Archives nationales. Ils complètent les dossiers préparatoires de la direction du budget versés au SAEF et les dossiers législatifs conservés par les deux chambres du Parlement.

| Typologie  | Détail   | Sort final  |
|--|--|-------------|
| Arbitrage budgétaire   | Dossiers d'entretien avec le Premier ministre sur l'élaboration du budget, lettre de cadrage envoyée aux ministres, lettre plafond envoyée aux ministres | Versement   |
| Dossiers thématiques sur le budget élaborés par les conseillers du cabinet du Premier ministre | Notes de cabinet, lettres de cadrage, lettres plafond, projets de loi.   | Versement   |
| Réunions interministérielles (RIM)   | Comptes rendus de réunions, documents de travail annexes.  | Versement   |
| Dossiers préparatoires des lois de finances élaborés par le Secrétaire général du Gouvernement | Avis, décision, exposés des motifs, lettres, liste, projets de loi, loi, correspondance, notes.  | Versement   |
| Documents associés à la préparation des lois de finances                                       | Projets annuels de performances (PAP).<br>Contribution aux « jaunes »  | Élimination |
| Relations avec le Parlement  | Questions écrites, questionnaires budgétaires  | Élimination |
| Originaux des lois de finances et lois rectificatives  |  | Versement   |
| Suivi de l'exécution du budget dans les ministères et les SPM par le cabinet PM                | Notes de cabinet, tableaux de suivi de l'exécution budgétaire, rapports, PowerPoint, correspondance échangée   | Versement   |

## 5. Archives de la direction du budget

Les archives de la direction du budget sont versées au Service des archives économiques et financières.

L'ensemble des bureaux de la direction du budget (DB) dispose d'un tableau de gestion des archives établi en 2009, avec quelques mises à jour en 2014 (et 2021 pour les dossiers de conseil d'administration d'organismes transmis à la DB)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Les tableaux de gestion des archives des services centraux des ministères économiques et financiers de moins de 5 ans sont déposés dans l'espace OSMOSE « gestion des archives courantes et intermédiaires ».

## Conservation :

- Des documents produits par la direction du Budget ou dont la direction était nommément destinataire
- Des copies ou originaux de correspondance du cabinet Budget

## Élimination :

- Des doublons, des bordereaux d'envoi
- De la documentation, des rapports, études,
- Des copies de documents non produits par la direction du Budget ou dont la direction du Budget n'était pas nommément destinataire.

Par ailleurs, la direction du budget distingue :

- *Les documents formalisés*, tout document passé par un circuit de visas au sein de la direction : réponses de la DB aux questions des ministères et opérateurs, documents préparés pour le compte du ministre du Budget, qui ont vocation à être conservés à titre historique ;
- *Des documents de travail*, tout document ayant participé à l'élaboration d'un document formalisé, d'un texte réglementaire ou législatif ; tout document utile pour le suivi d'une politique publique ou d'un organisme, qui font l'objet d'une élimination.

| Typologie   | Détail  | Sort final                                |
|---|---|---|
| Documents associés à la préparation des projets de lois de finances (PLF) | Livrables produits dans le cadre de la procédure budgétaire : relations entre le ministère concerné (cabinets, DAF, CBCM...) et la DB (perspectives budgétaires par ministère, support de présentation de la DB, lettres de cadrage du Premier Ministre aux ministres, dossier d'arbitrage, lettre plafond, conférences budgétaires, conférence de répartition des crédits, tableau des AE/CP ou du schéma d'emploi...) | Conservation                              |
| Dossiers thématiques contenant des documents formalisés DB                | Revalorisation rémunération gendarmerie, frais de justice, indemnisation des catastrophes naturelles, formation des enseignants, pensions de réversion...   | Conservation                              |
| Situations mensuelles du budget de l'Etat ou des dépenses engagées        |   | Conservation                              |
| Fonds de concours   |   | Élimination                               |
| Suivi de l'exécution budgétaire (documents formalisés)                    | Décrets d'avance, transferts ou annulation de crédits, attribution de produits  | Conservation                              |
| Documents associés au suivi financier des ministères et des opérateurs    | Notes d'information, correspondance échangée, avis sur des textes réglementaires, projets de loi, RIM   | Conservation                              |
| Comptes rendus des débats parlementaires                                  |   | Conservation, Élimination des amendements |

|   |   |              |
|---|---|--------------|
| Conseil d'administration et assemblées générales des organes délibérants des organismes sous tutelle de la DB (secteur sanitaire, agricole, environnemental etc.) |   | Élimination  |
| Budgets initiaux ou rectificatifs + comptes consolidés des organismes sous tutelle de la DB   |   | Conservation |
| Relations DB-Cour des comptes   |   | Conservation |
| Relations avec le Parlement   | Questions écrites, questionnaires budgétaires | Élimination  |

## 6. Archives des directions des affaires financières des ministères sectoriels<sup>10</sup>

Les archives des directions des affaires financières des départements ministériels sont versées aux Archives nationales<sup>11</sup>. Les archives du ministère des Armées sont versées au Service Historique de la Défense<sup>12</sup> et celles du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sont versées aux Archives diplomatiques<sup>13</sup>.

| Typologie   | Détail  | Sort final   |
|---|---|--|
| Réunions de programmation budgétaire avec la Direction du budget (DB) | Note de cadrage de la DB, tableaux préparatoires des services, comptes rendus de réunion, dossiers de conférence.   | Conservation   |
| Conférences budgétaires   | Réunion triennale. Conférence technique. Conférence de performance. Conférence de sécurisation. Transferts en base. Lettres cadrage et plafond. Conférence de répartition. Prévisions des fonds de concours et ADP. PLFR. | Versement aux Archives nationales  |
| Dialogues de gestion  | Notes et circulaires « dialogue de gestion » : circulaire lancement dialogue de gestion, documents préparatoires. Pré-cadrage. Fiches dialogue de gestion. Cadrage  | Versement aux Archives nationales des dossiers consolidés en administration centrale. En effet, les préfetures et les services déconcentrés ne détiennent que des éléments parcellaires difficilement exploitable. |

<sup>10</sup> Cette partie comprend aussi la Direction des services administratifs et financiers des Services du Premier ministre qui gère le budget des services et organismes rattachés au Premier ministre, et de manière générale de toutes administrations de l'État (hors opérateurs et autorités administratives/publiques indépendantes) qui gère leurs budgets.

<sup>11</sup> <https://www.archives-nationales.culture.gouv.fr/>

<sup>12</sup> <https://www.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr/>

<sup>13</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/archives-diplomatiques/>



|   |  |   |
|---|--|---|
| Documents associés à la préparation des lois de finances (PLF)                    | Projets annuels de performances (PAP, Bleus). - Circulaires. Justification au premier Euro (JPE) : saisine des services, réponses des services, dossier de travail, dossier finalisé. Volet performance : saisine des services du ministère. Volet opérateurs : saisine des services etc. Document de politique transversale (DPT, oranges) : Circulaires, saisines de services. Jaunes : Circulaires. Fonds de concours et attribution de produits : saisine des services, etc. Opérateurs : saisine des services, etc. Effort financier de l'État en faveur des PME : saisine des services, etc. Effort financier de l'État en faveur des associations : saisine des services, etc. Contribution au « jaune budgétaire » | Élimination   |
| Exécution budgétaire  | Charte de gestion. Référentiel d'activité : circulaires, textes de référence, fiches activités. Cartographie du programme. Contrôle interne budgétaire. Document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) ; avis au programme et au budget opérationnel de programme ; notes de synthèses ; Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) Document prévisionnel de gestion ministériel (DPGM)  | Conservation les documents propres au service en charge du budget |
| Fin de gestion  | Circulaires, gestion anticipée, bascule Engagement juridique, pilote des crédits de paiement, tranches fonctionnelles, corrections. Relations avec les programmes extérieurs : conventions, dossiers spécifiques, organisation, budget, bilan. RAP   | Élimination   |
| Etats de la consommation des crédits des services conventionnés et enveloppés     | Etats liquidatifs mensuels   | Élimination   |
| Report de crédits non utilisés sur la nouvelle année                              | Note au SCBCM, tableaux, extraction du classeur, correspondance.   | Élimination (éléments repris dans le RAP)                         |
| Accord de crédits exceptionnels : "tamponné" (instruction) du ministre du Budget. | Dégel de la réserve de précaution par exemple.   | Conservation  |
| Relations avec la Cour des comptes  | Note d'analyse d'exécution budgétaire (NEB) : saisine des services, réponse des services, dossier de travail, dossier finalisé. Audits : saisine des services...   | Élimination   |
| Relations avec le Parlement   | Questionnaires parlementaires, auditions ministre, auditions SG  | Élimination   |
| Missions d'inspection   | Dossier d'inspection   | Elimination   |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | Le versement de ces dossiers est de la responsabilité des services d'inspection. |
|--|--|--|

## 7. Archives des responsables de programme

Les archives des responsables de programme sont aussi versées dans les services publics d'archives compétents pour les administrations centrales des départements ministériels (Archives nationales, Service Historique de la Défense, Archives diplomatiques).

| Typologie  | Détail  | Sort final   |
|--|---|--------------|
| Programmation du budget                            | Projet annuel de performance (PAP)<br>Document de politique transversale (DPT)<br>Questionnaires budgétaires<br>Jaune budgétaire<br>Programmation budgétaire  | Élimination  |
| Dialogue de gestion avec les services              | Eléments préparatoires, projet de budget, version définitive, compte rendu de réunion, correspondance   | Élimination  |
| Compte rendu de gestion du programme               | Note de synthèse, tableau de suivi de l'exécution, tableau de consommation des crédits.   | Conservation |
| Dépenses et recettes                               | Engagement des dépenses<br>Paiement<br>Recouvrement des titres de perception<br>Arrêté de mise en recouvrement<br>Carnet d'enregistrement des recettes<br>Talons de mandat<br>Pièces justificatives de recouvrement<br>Recouvrement de fonds de concours<br>Délégation et reprise de crédit<br>Tranche fonctionnelle  | Élimination  |
| Tutelle administrative et technique des opérateurs | Budget triennal<br>Projet annuel de performance (PAP) ou bleu budgétaire<br>Rapport annuel de performance (RAP)<br>Projet de loi de Finance : budget opérateur (ou Jaunes budgétaires)<br>Textes d'organisation et recommandations<br>Thématiques<br>Inspection des établissements publics<br>Dossier préparatoire du Conseil d'administration<br>Dossier du Conseil d'administration<br>Participation à des commissions ou comités<br>Ressources humaines<br>Suivi du budget et de la comptabilité<br>Chantiers comptables<br>Immobilier | Élimination  |

|   |   |  |
|---|---|--|
| Tutelle administrative et financière des opérateurs | Contrat d'objectifs, contrat de performance | Versement par la tutelle ministérielle |
|---|---|--|

## 8. Archives des Services du Contrôle budgétaire et comptable ministériel<sup>14</sup>

Bien que rattaché fonctionnellement et hiérarchiquement au ministère de l'Économie et des Finances, les CBCM sont étroitement liés à leur département ministériel de rattachement. De ce fait, le conseil, la collecte et le contrôle scientifique et technique sur chaque CBCM est exercé par le ministère concerné. Ainsi, les archives des CBCM sont aussi versées dans les services publics d'archives compétents pour les administrations centrales des départements ministériels (Archives nationales, Service Historique de la Défense, Archives diplomatiques).

Les archives du contrôle financier et budgétaire sont donc notamment consultables aux Archives nationales qui conservent des fonds qui remontent à 1922 (archives des services du contrôle financier).

Les notes et rapports envoyés par les CBCM ministériels à la direction du budget et à la direction générale des finances publiques sont éliminées à l'issue de la DUA par ces dernières.

| Typologie  | Sort final   |
|--|--------------|
| Conventions de service et des conventions de délégations de gestion  | Conservation |
| Avis rendus (notamment sur les DRICE et DPGCEP)  | Conservation |
| Conclusions et recommandations effectuées dans le cadre du contrôle interne  | Conservation |
| Notes de l'autorité de contrôle  | Conservation |
| Rapport annuel de l'autorité de contrôle   | Conservation |
| Situations budgétaires et comptables   | Élimination  |
| Recettes non fiscales  | Élimination  |
| Contrats, marchés, conventions, subventions : copies des actes, fiches de contrôle, avis, copies des engagements juridiques annexées | Élimination  |
| Baux : copies des actes, fiches de contrôle, avis, copies des engagements juridiques annexées  | Élimination  |
| Régie de recette   | Élimination  |

## 9. Archives budgétaires des opérateurs de l'Etat

Les archives budgétaires des opérateurs de l'Etat sont versées dans les services publics d'archives compétents pour les administrations centrales des départements ministériels qui assurent la tutelle (Archives nationales, Service Historique de la Défense, Archives diplomatiques, service des archives économiques et financières). Des dépôts sont possibles

<sup>14</sup> Pour plus de détail, on pourra se reporter *vade-mecum relatif aux archives des services du contrôle budgétaire ministériels* de la direction du budget (juin 2017)

dans les services départementaux d'archives en application de la circulaire DGP/SIAF/2010/020 sur le contrôle et la collecte des archives des opérateurs de l'État<sup>15</sup>.

| <b>Typologie</b>   | <b>Détail</b>   | <b>Sort final</b>                     |
|--|---|---------------------------------------|
| Contrat d'objectifs, contrat de performance  |   | Versement par le siège de l'opérateur |
| Préparation du budget  | Notes aux services, fiches de proposition au service. | Versement par le siège de l'opérateur |
| Budget primitif, États prévisionnels des recettes et des dépenses primitifs et modificatifs    |   | Versement par le siège de l'opérateur |
| Exécution du budget ou des états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD) : résultats |   | Versement par le siège de l'opérateur |
| Conseil d'administration   |   | Versement par le siège de l'opérateur |

<sup>15</sup> [https://francearchives.fr/fr/circulaire/DGP\\_SIAF\\_2010\\_020](https://francearchives.fr/fr/circulaire/DGP_SIAF_2010_020)