

DIRECTION
DES
ARCHIVES DE FRANCE

SD/AD

Janvier 1984

N O T E

d'information de la D.A.F. n° 1

L'évolution des compétences de l'Etat : les archives

I. - Introduction :

Déterminer dans quel sens les compétences de l'Etat sont susceptibles d'évoluer et à quel niveau elles devraient être exercées implique pour les archives une description préalable de la situation législative et des processus techniques et scientifiques des traitements applicables aux archives.

Cette description fait apparaître, dans la même démarche, les compétences respectives des collectivités et de l'Etat dans leur situation actuelle et leur évolution.

Trois points essentiels doivent être mis en exergue :

- les archives, contrairement à un monument, une oeuvre d'art, un livre ou une partition musicale, ne sont pas un bien culturel en soi, mais par destination : elles sont d'abord purement administratives. Par conséquent, la Direction des Archives de France et les services d'archives territoriaux occupent une place à part des autres directions du Ministère de la Culture dont l'action est intégralement culturelle. De même, en tant que structure administrative, les archives se distinguent des autres administrations en ce qu'elles sont polyvalentes. L'"objet-archives" existe partout, tandis qu'une commune peut n'avoir ni musée, ni dispensaire, ni transports en commun.

- contrairement aux autres secteurs de la Culture, les archives, reconnues par la loi des la Révolution française, sont régies par une législation récente (loi n° 79-18 du 3 décembre 1979 et ses décrets d'application, en partie loi n° 78-753 du 17 juillet 1978), qui n'est pas contradictoire avec l'évolution présente des compétences des exécutifs territoriaux et doit être complétée par un règlement. Cette législation se place au niveau des principes et, dans les faits, les archives autres que celles de l'administration centrale de l'Etat, ont, depuis le XIX^e siècle, été reconnues comme propriété des collectivités (départements et communes) qui les créent et les conservent.

- en ce qui concerne les archives publiques : "contrôle de la conservation des archives courantes", article 2 a) (i.e. : "documents qui sont d'utilité habituelle pour l'activité des services... qui les ont produits ou reçus, article 12) ; "conservation ou contrôle de la conservation des archives intermédiaires", article 2 b) (i.e. : "documents qui... ne peuvent encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de tri et d'élimination", article 13) ; "conservation, tri, classement, inventaire et communication des archives définitives", article 2 c) (i.e. : documents ayant dépassé leur durée d'intérêt administratif, article 14). C'est à ce stade que, comme il a été dit plus haut, les archives deviennent intégrale-ment des biens culturels.

Le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979, articles 2 et 12 à 14, définit la mission de l'administration des archives ainsi :

L'évolution des compétences de l'Etat repose sur la définition de son contrôle scientifique et technique qui se définit lui-même par la description du processus de traitement des archives tel que le pratiquent les Archives départementales au niveau du département ou de la région, ce pour tous les types d'archives privées et publiques rencontrées dans leur circonscription.

2. - Le processus de traitement des archives : définition légale :

- la décentralisation, pour les archives territoriales, est déjà un état de fait ancien, les collectivités propriétaires ayant à leur charge la gestion matérielle de ces services. De fait, l'article 66 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 : "les départements et les communes sont propriétaires de leurs archives. Ils en assurent la conservation et la mise en valeur, conformément à la législation applicable en la matière, sous le contrôle technique et scientifique de l'Etat... ne fait que constater l'existant. Ainsi, rien ne change dans le statut des services d'archives des villes, tandis que les Archives départementales passent de la situation - très théorique - de services extérieurs de l'Etat à celle de services départementaux, dirigés par des personnels d'Etat investis localement de la mission de contrôle technique et scientifique de l'Etat affirmée par la loi du 22 juillet 1983 dans la continuité de la loi du 3 janvier 1979. Seule pose problème la rédaction de certaines phases du décret 79-1037 du 3 décembre 1975, article 2 : "Elle" (la Direction des Archives de France) gère les archives nationales et départementales ; elle contrôle les archives publiques autres que celles des relations extérieures et de la défense. Elle a pour mission d'assurer, en ce qui concerne les archives nationales, et de veiller à ce que soient assurées, par les collectivités propriétaires de leurs archives... ; article 11 : "Le contrôle de la Direction des Archives de France sur les dépôts définis aux articles 7, 8, 9 et 10" (il faut en effet renvoyer de surcroît à l'article 7 afin que le contrôle de l'Etat soit assuré aussi sur les Archives départementales, puisqu'elles deviennent des services départementaux) ; enfin, il faut compléter l'expression : "dans un dépôt relevant de la Direction des Archives de France" par : "ou placé sous son contrôle" aux articles 13, 17, 18 et 20.

- Le contrôle de ces archives, qui ne sont pas toutes destinées à entrer aux Archives départementales lorsqu'elles sont définitives, est celui que l'Etat s'est réservé par l'article 66 de la loi du 22 juillet 1983 : conformité à la législation, contrôle scientifique et technique. Il a toujours été défini comme attribution de l'Etat, bien que les départements soient largement convenus de considérer que leur patrimoine forme un tout et que les moyens peuvent être fournis par leur budget puisqu'il s'agit de concourir à la préservation d'une fraction de leur patrimoine.

b) Archives publiques : collectivités non départementales existant dans le département (communes, syndicats intercommunaux, établissements publics) :

- Le traitement des fonds déposés ou donnés est affaire de l'Etat si l'intérêt des archives est national (archives d'un chef d'Etat, d'un dirigeant de grande entreprise parisienne, d'un diplomate, d'un militaire). Le lieu de conservation naturel est les Archives Nationales ou les services d'archives autonomes de l'Armée ou des Relations extérieures. A intérêt local, mission départementale, dans le respect des volontés des déposants.

a) Archives privées. La recension des fonds d'archives privées, que les Directeurs des services d'archives ont toujours pratiquée, a été normalisée il y a trente ans (fiches descriptives, dont un exemplaire est adressé à la Direction des Archives de France et conservé par la section des archives privées des Archives nationales). Mais cela permet surtout aux Archives départementales de suivre la situation des fonds privés, pour en permettre éventuellement la mise à la disposition de la recherche chez leur propriétaire et pour en obtenir si possible le dépôt : la recension est donc une mission essentiellement départementale, accessoirement d'Etat. A l'Etat revient la centralisation des données à l'échelon national et l'exercice ponctuel de l'action de classement, qu'il a prévu de déconcentrer en partie entre les mains des Commissaires de la République.

3. - Le processus de traitement des archives : description :

Au niveau des Archives départementales, on peut donc répartir le processus réglementaire entre compétence d'Etat et locale sur les différentes catégories d'archives.

Pour les archives publiques définitives comme pour les archives privées, la loi du 22 juillet 1983 complète la liste des missions définie en 1979 en mentionnant la "mise en valeur" des archives, qui restait implicite jusqu'ici. Cette addition rend légale et obligatoire l'investissement des services d'archives dans l'action culturelle.

- en ce qui concerne les archives privées "conservation, tri, classement, inventaire et communication des archives acquises... ou remises à titre de don, de legs, de cession, de dépôt révoquant ou de donation", article 2 d), à compléter avec le titre III de la loi du 3 janvier 1979 et le décret 79-1040 du 3 décembre 1979 relatif à la sauvegarde des archives privées présentant du point de vue de l'histoire un intérêt public. A cette mission s'ajoute la recension des fonds d'archives privées existant dans le département, en vue de leur connaissance précise, avec ou sans dépôt ultérieur.

e) Archives publiques à l'échelon régional : mutatis mutandis, et que la conservation soit assurée directement par la région ou par un département grâce à une convention, l'imbrication des compétences locales et de l'Etat est la même que, pour les archives à l'échelon départemental, celle qui est décrite aux § c et d).

Avant leur versement, l'Etat (Commissaire de la République représenté par le Directeur des services d'archives) exerce une fonction de contrôle de gestion. A l'âge d'archives définitives, il garde son contrôle scientifique et technique sur leur conservation, leur classement et leur mise en valeur.

d) Archives publiques, services départementaux :

Dans le même esprit qu'au § b), on voit que sur les archives des services extérieurs de l'Etat, le contrôle est d'Etat quant à sa définition : le Directeur des services d'archives agent de l'Etat contrôle la conformité de la gestion des archives courantes et intermédiaires selon les règles définies par le Ministère. Mais il est lo- gique de penser que les moyens nécessaires à leur contrôle sont à partager entre l'Etat-usufructier et le département puisque ces mêmes archives d'Etat deviennent le bien du département lorsqu'elles sont archivées ; ce partage peut être implicite et réglé par voie de convention de mise à disposition de l'Etat par le Président du Conseil général. La suite du processus, appliquée à l'âge d'archives définitives, est essentiellement mission départementale, quoique l'Etat (administration centrale) y conserve un rôle de contrôle scientifique et technique.

c) Archives publiques : services extérieurs de l'Etat dans le département :

La loi du 2 mars 1982 posant le principe qu'il n'y a pas de tutelle d'une collectivité sur l'autre, l'exercice du contrôle de l'Etat doit être soigneusement distingué de la mise en oeuvre pratique du processus d'archivage qui peut en découler. Définir le champ d'application du contrôle est du ressort de l'administration centrale (Direction des Archives de France) ; pratiquer le contrôle des archives et aider leurs responsables à les classer, les conserver et les communiquer dans les règles revient au Directeur des services d'archives, fonctionnaire d'Etat, placé à cette fin sous l'autorité du Ministre que représente le Commissaire de la République ou les Inspecteurs généraux des Archives dans le cadre de leurs missions.

De même, ils prennent en charge le processus de traitement des fonds déposés aux Archives départementales, notamment en application de l'article L 317-2 du Code des Communes (loi du 22 décembre 1970 sur le dépôt des archives anciennes des communes aux Archives départementales, facultatif ou obligatoire si la commune compte moins de 2 000 habitants).

Au niveau de la circonscription départementale, la direction départementale des services d'archives est le rouage de base des actions de l'Etat (contrôle des archives privées, et des archives publiques non définitives de toutes les collectivités rencontrées, contrôle scientifique et technique des archives définitives du département), comme de celles du département (gestion des archives non définitives du département, processus de traitement de toutes les archives définitives versées ou déposées aux archives départementales). Cette double fonction préexistait dans les faits à la décentralisation : celle-ci implique sa consécration de droit, par la définition de conventions-type entre le département et l'Etat ainsi qu'entre le département et la région s'il y a lieu, et par la promulgation, à l'étude depuis 1975, d'un règlement des services d'archives communaux et départementaux mis à jour.

4. - Le contrôle scientifique et technique de l'Etat - définition :

Une fois décrit le processus archivistique total - de la naissance du document à sa mise au service de tous - et délimités les cas où intervient, au nom de "la législation applicable..." le "contrôle technique et scientifique de l'Etat" sur la gestion des archives par les collectivités, on peut à partir de cette base concrète, bien cerner ce que renferme cette notion de contrôle d'après les principes théoriques qui le justifient : une définition méthodologique du contrôle de l'Etat se dégage alors nettement. Elle permet ensuite d'étudier les moyens de son exercice.

a) Les principes : en rédigeant l'article 66 de la loi du 22 juillet 1983, le législateur fournit les mots-clés de la mission de l'Etat : respect de la légalité, normes scientifiques, normes techniques. Ces trois mots-clés sont le contenu, nécessaire et suffisant, du contrôle de l'Etat et il faut souligner que cette trilogie, telle que la loi la fixe, officialise ici encore une pratique administrative déjà ancienne : l'expérience administrative de la dialectique Etat-collectivités se retrouve dans le droit positif. Cette transposition exige de passer de l'empirisme à la codification ; celle-ci fait émerger, à côté de la fonction de contrôle, une fonction de conseil que l'Ami - nistration d'Etat doit mettre au service des collectivités gestionnaires.

Il importe à l'Etat de pouvoir veiller à l'intégrité et à la sécurité, au sens large, des archives de la nation conçues et gérées pour le bien commun par toutes les composantes du service public français : la loi, désormais, y pourvoit expressément.

b) La légalité. A peu près toutes les activités impliquées par le processus d'archivage, comme on l'a vu, ont leur fondement légal et on pourrait donc les ranger sous ce mot-clé. Mais il suffit ici de dire très sommairement que le contrôle de l'Etat portera, quant à la légalité stricto sensu, sur quelques obligations minimales opposables à tout détenteur d'archives publiques : recevoir celles qu'il est tenu d'accueillir (une délibération du conseil général refusant d'abriter les archives définitives du Commissaire de la République est illégale), ne pas les livrer à la destruction en dehors du contrôle scientifique de l'Etat (visa de l'Administration des Archives, article 15 du décret n° 79-1037), en respecter l'imprintabilité (loi 79-18, article 3), les communiquer au public sur place et gratuitement, dans le respect soit des délais spéciaux éventuels (loi 79-18 du 3 décembre 1979, article 7) et des procédures dérogatoires (ibid., article 8 et décret 79-1038), soit des dispositions de la loi 78-753 du 17 juillet 1978, respecter et faire respecter

.../...
des industries très disparates.
rus sur le marché dans ces domaines très diversifiées que fabriquent
gers - ; il étudie et fait tester systématiquement les produits appa-
tions techniques rencontrées par les archivistes français - et étran-
prestataire de conseils et d'études de cas sur la multitude de ques-
maîtres de construction en vue du visa évoqué plus haut et comme
il fonctionne à la fois comme cellule d'étude des avant-projets sou-
documentation précise et très comparative, sans cesse tenue à jour,
technique des archives et de la construction de dépôts. Grâce à une
acquis une expérience unique sur toutes les questions du traitement
la Direction des Archives de France) a, depuis une trentaine d'années
Ce service d'Administration centrale (le Service technique de

l'Etat.
partaiement indépendante des moyens éventuels de subvention par
pôts et de gros réaménagements est donc strictement indispensable, et
tion des Archives de France sur les programmes de construction de dé-
jour avec efficacité : la permanence du visa préalable de la Direc-
d'Administration centrale peut assurer ce contrôle et se mettre à
d'archives, la spécificité des techniques fait que seul un service
dans les programmes de construction. A l'échelle des grands dépôt
ces d'archives sur les locaux d'archives à prévoir obligatoirement
fonction administrative, en requérant l'avis du Directeur des servi-
tionner les textes en vigueur sur les constructions de bâtiments à
largement un vademecum à l'usage des maîtres. Il conviendrait d'amé-
des Archives de France) a en projet, afin de guider chacun, de diffuser
d'archives, agent de l'Etat ; l'Administration centrale (Direction
est valablement déconcentré entre les mains du Directeur des services
des musées. A l'échelle de la petite commune, ce contrôle sanitaire
tes et des services administratifs, à l'usage des bibliothèques ou
sont très différentes de celles, mieux répandues auprès des architectes
ces constructions sont peu courantes et que les règles techniques
techniques et sanitaires - d'autant moins bien perçues localement que
L'Etat a donc à définir et à faire appliquer des normes

Les archives dont ils ont besoin pour continuer leur travail le soir.
Les lecteurs peuvent aller se servir tous seuls et emporter chez eux
ne suffit pas d'avoir construit un bâtiment ligifié et climatisé si
c) La sécurité. La sécurité des archives a un sens très étendu : il

d'affronter les siècles et les lecteurs.
décharge publique et celui d'un fonds d'archives bien tenu et capable
tion scientifique qui font la différence entre le contenu... d'une
violant les règles indispensables de sécurité et de bonne présenta-
obligations légales minimum, notre maire en retournerait l'esprit en
village. Le cas n'est pas inventé. Sans contredire à la lettre des
au chercheur comme moyen de consulter les registres paroissiaux du
terrain communal, d'enterrer ses archives et de fournir une pioche
lesquels il serait légal pour un maître de creuser un trou dans un
ment, la mise en oeuvre de moyens physiques et intellectuels, sans
Ce cadre légal minimum requiert, pour être appliqué valable-
ter par les agents chargés des archives le secret professionnel "en
ce qui concerne tout document qui ne peut légalement être mis à la
disposition du public" (loi 79-18, article 2).

Dans les faits, il fonctionne comme une banque de données, unique en France du fait de son ancienneté, de la diversité des thèmes traités et de la spécificité de ses utilisateurs, qui sont en nombre croissant depuis quelques années puisqu'aux départements, clientèle traditionnelle, s'ajoute un effectif toujours plus grand de services d'archives communales.

- l'Etat a aussi à définir et à faire appliquer des normes réglementaires quant à la consultation par le public du point de vue de la sécurité : surveillance constante par un agent administratif, interdiction de photocopier des documents conservés en reliures, limitation au déplacement d'un original hors de son dépôt, sauf exception, sont toutes des normes significatives - et récentes - dans ce domaine.

La définition de ces normes incombe au même service d'administration centrale, qui centralise les éléments d'information remontant des services provinciaux pour dégager les priorités de réformes réglementaires qu'exigent les difficultés rencontrées par la pratique : la connaissance intime du métier et un bagage juridique solide sont les deux composantes nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

- la sécurité des archives, dont la singularité est d'être exemplaire unique, exige des actions à long terme, de duplication par microforme. L'Etat a mis à la disposition des collectivités le dépôt central de microfilms des Archives nationales, situé à Espayran dans le Gard, pour servir de réceptacle de tout microfilm d'archives françaises. Encore faut-il codifier les conditions physiques dans lesquelles ces longues duplications sont opérées, souvent même à l'âge d'archives courantes et définir des priorités quant à la mise à l'abri des archives anciennes engrangées en masse dans tous les dépôts d'archives du pays.

d) Le contrôle scientifique : Depuis le XIX^e siècle, les modes de classement et d'inventaire sont harmonisés dans notre pays. Depuis quelques années, ces normes ont été considérablement modernisées et simplifiées pour les rendre plus rapide d'exécution : enregistrement en continu, vocabulaire homogène d'indexation en fonction de tous les traitements informatiques des données qui commencent à peine à se répandre, sont les bases du système français de traitement des grandes masses d'archives. Depuis le XIX^e siècle également, tous les inventaires d'archives françaises doivent répondre à des conditions élémentaires de qualité et de présentation : l'exercice au quotidien de ces contrôles sur le traitement et l'inventaire des archives publiques, qui a fait les preuves de sa qualité, est une attribution que l'Etat doit garder dans l'intérêt du public pour lequel oeuvrent tous les services d'archives.