

## Contexte, enjeux et pratiques d'archivage sur les opérateurs de l'État sous tutelle des ministères économiques et financiers

Chantal Calvar, Christine Louveau

---

### Citer ce document / Cite this document :

Calvar Chantal, Louveau Christine. Contexte, enjeux et pratiques d'archivage sur les opérateurs de l'État sous tutelle des ministères économiques et financiers. In: La Gazette des archives, n°238, 2015-2. Les archives des administrations centrales et des opérateurs de l'Etat : bilan et perspectives (2001-2014). Actes des ateliers de la section des archivistes des administrations centrales. pp. 99-108;

doi : 10.3406/gazar.2015.5258

[http://www.persee.fr/doc/gazar\\_0016-5522\\_2015\\_num\\_238\\_2\\_5258](http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2015_num_238_2_5258)

---

Document généré le 01/02/2018

# Contexte, enjeux et pratiques d'archivage sur les opérateurs de l'État sous tutelle des ministères économiques et financiers

---

Chantal CALVAR

Christine LOUVEAU

## Introduction

Distincts des administrations publiques, les opérateurs contribuent à la mise en œuvre de missions de service public que l'État leur délègue. Ils disposent de moyens financiers majoritairement financés par des subventions publiques, des transferts ou des ressources affectées, notamment fiscales. En moins de dix ans, cette notion d'opérateurs de l'État a considérablement évolué et est devenue aujourd'hui un enjeu de pilotage budgétaire et stratégique de l'État. La rationalisation du périmètre des agences et opérateurs conduit les administrations de tutelle, et notamment celles des ministères économiques et financiers (MEF), à demander la contribution des archivistes pour collecter et conserver une production documentaire liée à l'exercice des missions de service public.

## 2001-2013 – L'évolution de la notion d'opérateur de l'État

### *2001-2006 – Apparition du concept*

Cette notion d'opérateur est apparue avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, qui a créé une comptabilité générale de l'État

sans toutefois en donner une définition. Ce concept a donc été élaboré par un groupe de travail interne au ministère de l'Économie et des Finances, et a été repris dans le rapport Lambert-Migaud d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF. Pour répondre à l'objectif d'information du Parlement, le législateur a introduit dans la loi de finances pour 2010<sup>1</sup> l'obligation de recenser l'endettement et les engagements hors bilan des opérateurs.

Avoir une définition de cette notion d'opérateur de l'État s'avère complexe puisqu'elle cherche à donner une vision à la fois globale et synthétique du cercle d'acteurs de la sphère État, ainsi qu'à respecter l'esprit de la LOLF et à dresser une « image fidèle du patrimoine de l'État et de sa situation financière »<sup>2</sup> pour l'information des parlementaires.

### *2012 – Un concept qui a prospéré<sup>3</sup>*

La notion est mal définie et le périmètre mal cerné. Reposant sur une définition comptable de l'État, la qualification d'opérateurs est conditionnée par le cumul des trois critères suivants :

- exercer une activité de service public qui peut se rattacher explicitement à la mise en œuvre d'une politique publique de l'État ;
- être financé majoritairement par l'État, directement par des subventions, dotations et transferts ou indirectement par des taxes fiscales affectées ;
- être contrôlé directement par l'État qui assure la tutelle (décisions d'orientations stratégiques et participation aux instances de délibération).

Au sens strict, seul un nombre limité d'organismes vérifie, de 2006 à 2012, ces conditions d'appartenance aux opérateurs de l'État. Or, cette notion revêt une dimension plus globale qui recouvre un champ élargi d'opérateurs hétérogènes par leur statut juridique (public ou privé), par leurs activités, leur taille et leur lien avec l'État.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

<sup>2</sup> Article 27, alinéa 3 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget 2005.

<sup>3</sup> Article 69 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Objectifs à l'horizon 2016 : modernisation de la gestion financière, du pilotage et du contrôle budgétaire des opérateurs.

Des entités porteuses d'enjeux importants sont aussi qualifiées d'opérateurs pour l'État sous la dénomination générique d'organismes assimilés. D'abord, les agences de l'État, qui ont en commun d'être des organismes distincts de l'État exerçant pour son compte une mission de service public non marchand. Quoique ces entités bénéficient d'une certaine autonomie à son égard, elles sont contrôlées par l'État et contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques. Pour les ministères économiques et financiers, il faut citer par exemple l'Agence française de développement (AFD), l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et l'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV). Ensuite, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui recouvrent une notion comptable proche des opérateurs regroupant des organismes auxquels l'État a donné une compétence spécialisée au niveau national. En matière économique, au sens de la comptabilité nationale, on retrouve notamment l'Agence des participations de l'État (APE), Bpifrance (ex-Oséo), l'Association française de normalisation (AFNOR), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et Business France (ex-UBIFRANCE).

Pour 2013, le jaune budgétaire dénombre 556 opérateurs. L'Inspection générale des finances (IGF) comptabilise 1 244 entités distinctes, dont 1 101 agences dotées de la personnalité morale, quarante-deux autorités administratives indépendantes et cent un services à compétence nationale.

Dans son rapport de mars 2012<sup>1</sup>, l'Inspection générale des finances avance trente-cinq propositions organisées autour de quatre axes afin de mieux connaître les agences, de mieux les associer à l'effort de redressement des comptes publics, de constituer un environnement favorable à l'exercice d'une tutelle stratégique, et d'établir ainsi une doctrine d'usage des agences et de rationaliser le paysage des agences de l'État. Ces propositions sont complétées en septembre 2012 par une étude du Conseil d'État rendue publique<sup>2</sup>.

Sur ces bases, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 décide d'améliorer le processus de création des agences et opérateurs, en soumettant toute création future à une étude d'impact préalable permettant de justifier :

---

<sup>1</sup> Inspection générale des finances, *L'État et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01, Paris, ministères économiques et financiers, mars 2012, p. 60.

<sup>2</sup> Conseil d'État, *Étude annuelle 2012. Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Paris, La Documentation française, collection « Études et documents », septembre 2012.

- les motifs de recours à une agence ;
- les moyens dont elle sera dotée ;
- les modalités d’articulation de son action avec les structures existantes ;
- les conditions dans lesquelles son action sera évaluée.

Les opérateurs sont donc pleinement intégrés à l’exercice de modernisation de l’action publique.

### *Rationaliser le paysage des agences et opérateurs de l’État<sup>1</sup>*

Le gouvernement a engagé un plan volontariste de rationalisation des agences et opérateurs sous tutelle de l’État. Le budget 2014 réduit de 1 % en moyenne les subventions pour charges de service public versées aux agences et opérateurs de l’État. En interaction avec les agences et opérateurs, et conformément aux décisions du CIMAP, deux chantiers transversaux sont mis en œuvre :

- encadrer le recours aux agences avec une obligation d’étude préalable à toute nouvelle création ;

- passer en revue les deux cents organismes de moins de cinquante agents, mission confiée au contrôle général économique et financier (CGEFI). Ainsi, des regroupements, des réorganisations ou des suppressions ont pu être identifiés.

Outre ces chantiers, le CIMAP associe les agences et opérateurs à l’évaluation des politiques publiques en les faisant participer au comité de pilotage présidé par le ministre chargé de l’évaluation, voire chargé d’une responsabilité opérationnelle dans la conduite des travaux d’évaluation.

Pour répondre à une meilleure lisibilité et à une plus grande cohérence de l’attractivité internationale de la France, divers organismes tels que Business France ou Bpifrance contribuent à l’internationalisation de l’économie française.

---

<sup>1</sup> Circulaire des services du Premier ministre n° 5647/SG du 9 avril 2013 sur les modalités d’organisation des services de l’État et le recours à la formule de l’« agence ».

## **2013-2015 – La nouvelle qualification d'opérateur de l'État**

### *Une révision des critères qualifiant un organisme d'opérateur de l'État*

À compter du projet de loi de finance 2013, la qualification d'opérateurs de l'État chargés de la mise en œuvre de politiques publiques, précédemment adossée à une définition strictement comptable, n'est plus de mise. L'introduction de nouveaux critères de qualification renforce « la tutelle des opérateurs de l'État »<sup>1</sup> :

- contribution à la performance des programmes auxquels ils participent ;
- exploitation ou occupation de biens patrimoniaux de l'État ;
- appartenance au périmètre des administrations centrales ;
- représentation de l'État dans les organes délibérants, notamment la direction du Budget ;
- respect obligatoire du cadre budgétaire et comptable de la LOLF<sup>2</sup> : règles de présentation par mission, programme et action, par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement et intervention), vote du budget en plusieurs enveloppes globalisées, suivi avec maîtrise des dépenses, avec une projection budgétaire pluriannuelle, et pilotage de l'emploi indépendamment du statut public ou privé des agents.

Cet élargissement des critères permet d'attribuer la qualification d'opérateurs à des organismes, hors champ, qui y étaient assimilés mais sans réunir les trois critères comptables d'origine. Pour la sphère économie et finances, quelques exemples sont recensés :

- des agences de l'État relevant des ministères économiques et financiers (l'AFD, l'ANFR et l'ANCV) ;
- des ODAC en matière économique, au sens de la comptabilité nationale (l'APE, Bpifrance, l'AFNOR, l'INPI et Business France).

---

<sup>1</sup> Circulaire des services du Premier ministre du 16 septembre 2014 relative à la préparation de la feuille de route du gouvernement et réaffirmant l'objectif de rationalisation du paysage des opérateurs ainsi que le renforcement de la tutelle par leur ministère.

<sup>2</sup> Circulaire DF-2B2O-14-3009 du 13 août 2014 relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État.

### *Un périmètre axé sur un faisceau d'indices*

En application de la circulaire précitée du 9 avril 2013, le recours aux agences s'apprécie au regard d'un ensemble de critères (conditions de spécialité et d'efficacité, critères d'expertise, de partenariat et de gouvernance) et de règles préalables à la création d'une agence (choix de la forme juridique<sup>1</sup> et généralisation de l'étude d'opportunité et d'impact avant toute nouvelle entrée, sortie ou transfert).

À l'occasion du vote de textes budgétaires, il appartient donc à chaque département ministériel d'assurer une veille des organismes relevant de son périmètre aux fins d'actualisation.

### **Le cadre d'intervention du service des archives économiques et financières (SAEF) auprès des opérateurs des ministères économiques et financiers**

Le SAEF a été créé par un arrêté du directeur du personnel et du matériel du ministère de l'Économie et des Finances en date du 8 novembre 1971. Il se substitue à la mission des Archives nationales ouverte en juillet 1955 par la direction des Archives de France. Selon les dispositions de cet arrêté, le service d'archives du ministère de l'Économie et des Finances est créé avec pour mission d'assurer la conservation, la gestion et la communication des documents provenant de l'administration centrale, des directions générales et des organismes qui en dépendent.

S'appuyant sur l'article 10 du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979, les ministères de la Culture et des Finances signent le 8 mars 1982 un arrêté fixant le fonctionnement du SAEF. Ses missions s'appliquent à la production documentaire courante, intermédiaire et définitive « des services centraux du ministère de l'Économie et des Finances et des services ou des établissements centraux qui sont rattachés à ce département »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Service à compétence nationale (SCN), groupement d'intérêt public (GIP) et établissement public (EP).

<sup>2</sup> Arrêté du 8 mars 1982 relatif au service des archives économiques et financières, Journal officiel du 30 mars 1982.

En 2013, la nouvelle convention signée entre le ministère de la Culture et de la Communication (direction générale des Patrimoines, Service interministériel des Archives de France) et le secrétariat général des ministères économiques et financiers précise de déléguer au chef du SAEF du bureau documentation/archives (SG/SEP 2D), le contrôle scientifique et technique exercé par le SIAF sur les archives courantes, intermédiaires et définitives de l'administration centrale du ministère en charge de l'économie et des finances et des opérateurs de l'État placés sous sa tutelle.

*L'évolution de la notion d'opérateur de l'État sur le périmètre du SAEF : son impact à travers l'analyse du projet de loi de finances pour 2015*

Dans le respect des engagements de l'État, les mesures de rationalisation qui concernent les ministères économiques et financiers se traduisent par des fusions, des sorties de périmètre, des suppressions d'agences et d'opérateurs et par le transfert de leurs missions à leur direction de tutelle ou à d'autres départements ministériels.

C'est ainsi qu'en matière financière, l'AFII et UBIFRANCE, l'Agence française pour le développement international des entreprises, ont fusionné selon les dispositions de l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014<sup>1</sup>.

Dans un contexte analogue, un opérateur multisectoriel unique est créé à partir des six anciens organismes<sup>2</sup>, selon les dispositions de l'article 132 de la loi 2014-773 du 7 juillet 2014 : l'Agence française d'expertise technique internationale (AFETI), avec pour nom commercial Expertise France, acteur pivot de la diplomatie économique française. Son pilotage relève donc du ministère en charge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur.

Outre le cas de l'ADETEF, sortie du périmètre des ministères économiques et financiers depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, Atout-France, financé par le programme budgétaire 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », a cessé de dépendre du périmètre des départements ministériels économiques et financiers.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France (ex-UBIFRANCE).

<sup>2</sup> France expertise internationale (FEI), Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF), Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau (GIP Esther), International (GIP Inter), Santé protection sociale internationale (GIP SPSI) et l'Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (ADECR).

Dans les deux cas, fusion ou changement de tutelle ministérielle, le SAEF assure la gestion des agences et opérateurs jusqu'au terme de la période de transition administrative et comptable. Il exerce alors un rôle de coordination et d'information aux directions ou ministères de tutelle en attirant leur vigilance sur les points sensibles.

Le SAEF veille à apporter sa contribution par la collecte et la conservation d'un patrimoine archivistique historique pour des organismes dissous tels que la société COFRES, en charge des expositions universelles de Shanghai et de Séoul, et l'Agence nationale des services à la personne (ANSP).

- Les conséquences organisationnelles sur le service des archives : un suivi annuel de l'évolution du périmètre

Le SAEF recense chaque année les opérateurs figurant dans le périmètre des ministères économiques et financiers à partir de l'étude des jaunes budgétaires. Ce suivi lui permet d'identifier les programmes relevant des ministères économiques et financiers et, en cas de tutelle partagée, de déterminer le ministère qui sera chef de file du programme.

Pour 2015, au sein des ministères économiques et financiers, une analyse particulière a concerné la fusion de plusieurs opérateurs développant des expertises économiques à l'international. Cet organisme, Business France, est géré en cotutelle avec la direction générale du Trésor, le ministère des Affaires étrangères et celui chargé de l'Aménagement du territoire. Un autre exemple de cotutelle concerne la Banque publique d'investissement, Bpifrance, placée sous la tutelle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Pour compléter ce panorama, le ministère des Finances et des Comptes publics partage la tutelle avec le ministère de l'Éducation nationale pour l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et le ministère en charge des Affaires sociales pour la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

- Un plan d'actions spécifique aux opérateurs

Dans son champ de compétences, et à partir de ce panorama actualisé, le SAEF élabore un plan d'action de l'archivage, quel que soit le support et le format. Il se décline en plusieurs phases pouvant intégrer des critères de délais contraints dans le cas de fermeture ou de transfert d'opérateurs.

En premier lieu, le travail préparatoire consiste, après une étude préalable des textes d'organisation et de fonctionnement de l'organisme, à évaluer sur place la production administrative pour l'identifier et la quantifier. Ce travail

classique des archivistes est d'autant plus important lorsque celui-ci s'inscrit dans une opération de dissolution et donc de déménagement de la structure. Dans le cas de fermeture d'établissements, le SAEF élabore un calendrier des opérations spécifique avec l'organisme et la direction de tutelle. Ce calendrier est souvent validé par les cabinets ministériels qui demeurent très attentifs à ces chantiers spécifiques.

L'étape suivante de mise en œuvre se traduit par la création, ou la révision s'ils existent, des documents de gestion de l'archivage : tableau de gestion et d'archivage, conventions de numérisation, éliminations et, si besoin, contribution à la définition de nouveaux systèmes d'information (assistance à la rédaction d'un cahier des charges en cas d'externalisation, sauvegarde des données au moment du transfert).

Après contractualisation et établissement des bordereaux de versement au SAEF, intervient la phase finale d'archivage, ce qui induit un accompagnement quotidien de l'opérateur jusqu'au transfert de responsabilité des dossiers versés et archivés. L'ensemble de ces actions mobilise tous les archivistes du SAEF sur l'ensemble de la chaîne logistique de traitement – de la livraison des cartons à leur réception par le Centre des archives économiques et financières (CAEF). Enfin, la dernière étape est de contribuer à valoriser l'opération d'archivage en interne au service. Les équipes du CAEF développent ainsi la présentation des classements réalisés pour le compte des opérateurs, afin de rendre visible ses travaux et l'intérêt historique de leurs archives. L'objectif clairement affiché est de donner du sens à l'opération d'archivage qui n'a pas uniquement des fins logistiques et des fins de continuité d'activité. Il s'agit clairement pour le SAEF de contribuer à la mémoire administrative des ministères économiques et financiers.

## **Conclusion**

Par la continuité de ses missions, le SAEF porte une attention particulière à la politique d'archivage des agences et opérateurs de l'État relevant de son périmètre. Leur gestion nécessite une vigilance renforcée des archivistes des ministères économiques et financiers et un contrôle du périmètre, annuel et

systematique. Ce travail chronophage pour les équipes vise cependant à améliorer la compréhension de l'action administrative des ministères économiques et financiers dans une démarche qualité renouvelée.

Dans un esprit de dialogue constant avec les opérateurs et leur tutelle, les archivistes des ministères économiques et financiers se donnent pour objectif d'adapter et de réajuster leurs actions aux particularités de leur gestion archivistique tout en étant, le moment venu, en capacité d'intervenir avec réactivité face aux urgences, et ce dans une vision de conservation patrimoniale à long terme.

Chantal CALVAR  
Responsable  
Centre de conseil et  
de collecte des archives (C2CA)  
[chantal.calvar@finances.gouv.fr](mailto:chantal.calvar@finances.gouv.fr)

Christine LOUVEAU  
Archiviste  
Centre de conseil et  
de collecte des archives (C2CA)  
[christine.louveau@finances.gouv.fr](mailto:christine.louveau@finances.gouv.fr)