

La circulaire de 2001 : enjeux et définition d'une politique pour les archives centrales de l'État

Amable Sablon du Corail

Citer ce document / Cite this document :

Sablon du Corail Amable. La circulaire de 2001 : enjeux et définition d'une politique pour les archives centrales de l'État. 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. 15-22;

doi : 10.3406/gazar.2015.5244

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2015_num_238_2_5244

Document généré le 01/02/2018

La circulaire de 2001 : enjeux et définition d'une politique pour les archives centrales de l'État

Amable SABLON DU CORAIL

Un premier bilan de l'application de la circulaire de 2001 a été dressé en 2005 par Sylvain Manville dans un article paru dans *La Gazette des archives*¹. Il estimait, trois ans après sa publication, que « même si elle n'a pas apporté de transformations majeures, la circulaire constitue un argument supplémentaire lors des discussions avec les services, et elle tend à accompagner et à renforcer les efforts des agents des Archives nationales auprès des administrations »². Ce diagnostic d'ensemble est toujours valable en 2013. Est-ce à dire que rien n'a été fait depuis ? Non, car l'histoire de la gestion des archives dans les administrations centrales de l'État est dominée, ces vingt dernières années, par une tendance de fond, à savoir une diffusion progressive des bonnes pratiques de gestion de l'information. Cette tendance a été plutôt confortée ces derniers temps par le mouvement général de réforme des administrations publiques, même si l'on ne peut que regretter la lenteur avec laquelle elle s'affirme, ainsi que la fragilité des résultats obtenus, susceptibles d'être remis en cause à tout moment au sein des administrations et des services producteurs.

¹ MANVILLE (Sylvain), « Les missions des Archives nationales et la circulaire du 2 novembre 2001 : quelle gestion des archives dans les administrations centrales et les établissements publics de l'État ? », *La Gazette des archives*, n° 197 (2005-1), Paris, Association des archivistes français, p. 115-126.

² *Ibid.*, p. 125.

Le contexte de la circulaire de 2001

En 2001, il y avait plus de quinze ans que le besoin se faisait sentir d'un texte réglementaire spécifique aux archives des services et établissements de l'État, et plus particulièrement de ses services centraux. Dès les années 1986-1987, lorsqu'on a voulu compléter le décret n° 79-1037 pour mettre les archives à l'heure de la décentralisation, deux décrets ont été mis en chantier sur le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives : l'un pour les collectivités territoriales, l'autre pour les archives des administrations centrales. Seul le premier a été porté sur les fonts baptismaux par le service technique des Archives de France¹.

À ce besoin ancien s'ajoutaient les conséquences d'une situation nouvelle, qui imposait de revoir la nature des relations entre les administrations centrales et l'administration des archives. En effet, les effectifs de la section des missions, en charge du contrôle et de la collecte des archives des administrations centrales de l'État, avaient été sensiblement réduits depuis le début des années 1990². Cette chute brutale a coïncidé à la fois avec le départ de Jean Favier et avec la nouvelle politique de « l'État expert », ou de « l'État stratège », visant à séparer les fonctions opérationnelles de l'État, confiées à des agences ou à des établissements publics, et les fonctions de pilotage, dévolues à l'administration centrale. Les missions des Archives se trouvant à l'intersection des deux, il s'est aussitôt élevé un débat sur l'opportunité de les rattacher aux Archives de France plutôt qu'aux Archives nationales, solution préconisée dans le rapport Braibant (1995) et mise en œuvre en 2007.

La circulaire de 2001

Qu'il ait fallu se contenter d'une circulaire, à la place du décret initialement prévu, présentait cependant l'avantage de pouvoir produire un texte plus développé et plus axé sur la pratique et la doctrine archivistique. Le long

¹ SABLON DU CORAIL (Amable), « Les missions des Archives de France placées auprès des ministères : soixante ans de pratique, de réflexions et d'expérimentations », *La Gazette des archives*, n° 229 (2013-1), Paris, Association des archivistes français, p. 23-35.

² De trente et un agents, dont vingt-cinq cadres A, parmi lesquels vingt conservateurs, en 1989, à seulement douze agents en 2013, tous cadres A, dont dix conservateurs.

préambule rappelle les multiples usages des archives et la finalité de leur conservation. Dans le prolongement de la norme ISO 15489 sur le *records management*, publiée en 2001¹ et traduite en français l'année suivante, il indique que « la maîtrise de l'archivage intermédiaire par toutes les administrations constitue, à cet égard, un outil majeur de la gestion de l'information et participe de la modernisation de l'État »².

Le texte se situe également dans la continuité de la *Pratique archivistique française* de 1993³, qui soulignait l'importance des archives courantes, « dont les archivistes ne peuvent se désintéresser », mais faisant essentiellement la promotion du préarchivage interne. Le centre de gravité de la circulaire de 2001 se situe également au niveau de l'archivage intermédiaire, objet de ses deux parties, l'une consacrée à leur gestion par les services producteurs, l'autre au contrôle de cette gestion par l'administration des archives. La circulaire de 2001 précise cependant que le service ou la cellule en charge des archives intermédiaires veille « aux conditions de production et de gestion des archives courantes »⁴.

La circulaire constituait l'aboutissement d'une tendance amorcée dès la création des missions, à savoir la remontée du champ d'action des archivistes en charge du contrôle et de la collecte des archives définitives vers l'amont de la production archivistique. Dès la fin des années 1950, Jacqueline Mady évoquait ainsi l'utilité de disposer de dépôts provisoires, qui permettaient de n'envoyer aux Archives nationales que les archives vouées à être conservées définitivement⁵.

Autre nouveauté : l'affirmation du rôle d'assistance et de conseil des services d'archives relevant de la direction des Archives de France, qui devait être formalisé dans des conventions bilatérales avec les ministères. Cette assistance méthodologique ouvrait indéniablement la voie à un mode de relations plus collaboratives entre les services producteurs et l'administration des archives.

¹ ISO 15489 (2001a), Norme internationale : information et documentation-*Records management* – Partie 1 : Principes directeurs ; ISO 15489 (2001b), Rapport technique : information et documentation-*Records management* – Partie 2 : Guide pratique.

² Circulaire du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État.

³ FAVIER (Jean) (dir.), *La pratique archivistique française*, Paris, Archives nationales, 1993.

⁴ Circulaire du 2 novembre 2001, *op. cit.*, partie « 1.2. Attributions des agents chargés de la gestion des archives intermédiaires ».

⁵ MADY (Jacqueline), « Les versements des services centraux aux Archives nationales », *La Gazette des archives*, n° 25 (1959), Paris, Association des archivistes français, p. 5-10.

L'archivage électronique y est évoqué à deux reprises, en lien avec le contrôle des archives courantes et avec la loi du 6 janvier 1978. Les responsables des archives des organismes producteurs doivent s'assurer que « la conception des traitements informatiques mis en œuvre permettra de conserver durablement les données dans les délais fixés par les instructions relatives à la durée d'utilité administrative et au sort final des documents »¹. Le texte insiste sur la nécessité d'accompagner les documents numériques de l'ensemble des métadonnées nécessaires à leur exploitation ultérieure.

La partie consacrée au contrôle des archives, interne (au sein des organismes producteurs) et externe (via le contrôle scientifique et technique), plus classique, précise les modalités pratiques de celui-ci, notamment lorsqu'il est effectué par les conservateurs en mission² ou les directeurs de services départementaux d'archives responsables du contrôle de proximité, distinct des inspections ordonnées par le directeur des Archives de France.

L'impossible bilan de la circulaire de 2001

Il est frappant de constater à quel point l'opinion des archivistes sur la circulaire de 2001 peut être tranchée. Pour les uns, il s'agit d'une circulaire faite « par des archivistes pour des archivistes », incompréhensible pour les organismes producteurs et contraignant les archivistes à faire appel à d'autres registres lexicaux plus familiers à l'administration (démarche qualité, etc.). Pour les autres, la circulaire a constitué une avancée majeure.

De fait, l'appréciation portée sur la circulaire de 2001 dépend du tempérament de celui qui tente d'en discerner les conséquences. S'il attend d'un texte réglementaire qu'il ait des effets immédiats et absolus, il ne peut qu'être déçu. N'ayant que trop l'habitude de se lamenter de l'indifférence dont les archives font en général l'objet de la part des organismes producteurs, l'archiviste a tendance à croire que les textes réglementaires relatifs aux archives sont les seuls à être mal appliqués. S'il attendait une sorte de guide à destination des organismes producteurs, donnant les clés de la gestion des archives courantes et intermédiaires d'une manière qui fût à la fois pratique et immédiatement

¹ Circulaire du 2 novembre 2001, *op. cit.*, partie « 1.2. Attributions des agents chargés de la gestion des archives intermédiaires ».

² Conservateurs désignés à cet effet par le directeur des Archives de France.

intelligible sans la médiation d'un archiviste professionnel, il ne peut qu'être désappointé par le vocabulaire employé, qui reprend – et il ne pouvait en être autrement – celui de la loi de 1979.

Force est de constater que la circulaire de 2001 a bien passé l'épreuve du temps. La part dévolue au numérique est limitée, mais elle est encore pleinement d'actualité. La circulaire donne toute légitimité à l'archiviste, interne ou chargé du contrôle scientifique et technique, pour se rapprocher des directeurs des systèmes d'information et des maîtrises d'ouvrages d'applications informatiques, et pour intervenir dans la gestion du cycle de vie des données. Sa valeur prescriptive est bien réelle et, tout en restant relativement brève et synthétique, la circulaire définit une doctrine et un cadre général qui demeurent cependant suffisamment souples pour permettre aux archivistes et aux organismes producteurs d'archives publiques de s'adapter à toutes les situations.

En réalité, si la circulaire de 2001 n'a pas introduit de rupture, ni changé en profondeur la stratégie des archivistes – qui reste une stratégie de la tache d'huile, du petit pas et du grignotage –, elle a fortement contribué à légitimer l'action des archivistes en charge du contrôle scientifique et technique, et à leur donner plus d'assurance lors de leurs visites d'inspection. Elle a également conforté les chefs de service ou d'établissements qui étaient déjà sensibles à l'importance des archives et souhaitaient en améliorer la gestion au sein de leur organisme. Enfin, la circulaire de 2001 a accompagné la mutation et la diversification du rôle des missions des Archives de France placées auprès des départements ministériels.

La mutation des missions des Archives de France

La circulaire de 2001 promouvait un modèle d'administration indirecte des archives intermédiaires, dans lequel les conservateurs en mission, à la fois contrôleurs et conseillers, avaient vocation à responsabiliser les producteurs et à les inciter à se doter d'une fonction archives constituée et bien identifiée. Ce but a-t-il été atteint ? Il convient de distinguer la situation en administration centrale d'une part et au sein des opérateurs de l'État d'autre part.

Dans les ministères, les missions étaient confrontées à un redoutable dilemme : ou elles prenaient directement en charge l'archivage intermédiaire, au risque d'être accaparées par cette nouvelle fonction, ou elles aidaient les principales directions à constituer leurs propres services d'archives, au risque de laisser se former autant de territoires autonomes, échappant de fait à leur contrôle. En fin de compte, les missions ont progressivement pris en main l'archivage intermédiaire des services centraux, soit de leur propre initiative, soit à la demande de leur hiérarchie fonctionnelle. Cette mutation, qui a touché la quasi-totalité des missions, s'est avérée positive dans la plupart des cas, dans la mesure où elle a permis une meilleure sélection des archives présentant un intérêt patrimonial, et où les équipes des missions se sont un peu étoffées à cette occasion.

Ainsi, tandis que les cadres mis à disposition par le ministère de la Culture se réduisaient de moitié, les ministères ont fourni aux missions des effectifs supplémentaires. Le personnel affecté par les ministères d'accueil aux missions des archives est ainsi passé de cinquante-neuf agents en 1982 à quatre-vingt-deux au 31 décembre 2013 (hors ministère de la Justice). Ce renforcement, sujet à des variations importantes d'un département ministériel à l'autre, est particulièrement sensible pour les cadres de catégorie A, qui, de six en 1982, étaient trente-neuf au 31 décembre 2013. Les équipes des missions se sont donc professionnalisées et comptent pour la plupart de trois à cinq cadres de catégorie A, qui peuvent suivre et conseiller les services centraux beaucoup plus régulièrement qu'auparavant.

La responsabilisation des opérateurs a progressé plus vite, car il n'était bien sûr pas envisageable que les missions se voient confier la gestion de leurs archives intermédiaires. Les années 1990 et 2000 ont vu la disparition progressive des missions temporaires, d'une durée de trois à six mois, au cours desquelles les conservateurs affectés à l'échelon central des missions visitaient un établissement pour résorber les arriérés d'archives historiques, piloter un chantier de collecte et de traitement, avant de repartir en laissant, dans le meilleur des cas, un tableau de gestion plus ou moins bien appliqué. Le service des missions est indéniablement passé du faire au faire faire, moins dévoreur en temps de travail et beaucoup plus efficace. Se sont généralisées les visites d'inspection, couplées à des audits débouchant sur des plans d'action, dont la finalité était la mise en place d'une fonction archives. La circulaire de 2001, entre les mains d'archivistes décidés et imaginatifs, a été un outil très précieux pour y arriver.

On constate ainsi la multiplication des archivistes professionnels et des services d'archives au sein des organismes publics nationaux. Ils sont à peu près soixante-quinze aujourd'hui, sur les trois cents opérateurs de l'État qui sont soumis au contrôle scientifique et technique des missions des Archives. De même, les enjeux d'une bonne gestion de l'information sont devenus familiers à un public beaucoup plus large, qui se limitait auparavant aux archivistes et aux documentalistes. Désormais, les informaticiens, les responsables qualité, les contrôleurs internes, les juristes et les secrétaires généraux ont pris conscience de l'importance qu'il y a à sécuriser et à valoriser l'information sous toutes ses formes. La diversité des profils et des métiers des personnes en charge de la gestion de l'information nécessite le développement d'un dialogue interprofessionnel. Différents réseaux se sont ainsi constitués à l'initiative d'archivistes travaillant en universités (groupe Aurore), de documentalistes (réseau Ascodocpsy) ou des missions (réseau Archives en musées).

Bien sûr, tout cela reste encore fragile. La fonction archives n'existe que dans une minorité d'organismes. Elle est souvent une fonction en pointillé, très vulnérable aux réductions de personnel. Les archivistes qui y travaillent sont parfois isolés, et leur statut d'agent sous contrat nuit à leur mobilité. Les archivistes professionnels sont encore très minoritaires parmi les correspondants archives des missions des Archives. Malgré toutes ces limites, on sent qu'un mouvement, qui n'a aucune raison de se ralentir, est en marche.

La transition numérique

La sensibilité accrue des dirigeants pour la gestion des archives (et leur valeur juridique et pratique pour leur organisme) a été largement portée par le développement des systèmes d'information et la multiplication des projets de dématérialisation. La question de la validité juridique se pose nécessairement, de même que celle de la conservation pérenne des données. Il faut reconnaître que sur ce point, l'impact de la circulaire de 2001 a été faible. Si les lignes sont en train de bouger, si une gouvernance des systèmes d'information se met en place au niveau de l'État, on le doit principalement à la création, en 2011-2012, d'instances interministérielles, au premier rang desquelles le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).

De même, la protection des données à caractère personnel puis, plus récemment, la réutilisation des données publiques, sont devenues des questions majeures, médiatisées, portées par des structures – la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) et Etalab – jeunes, dynamiques et disposant de puissants leviers d’action. Si les archivistes peuvent tirer parti de ces préoccupations et de ces initiatives nouvelles, il ne faut pas sous-estimer le risque d’une marginalisation de l’administration des archives, voire d’une dissolution progressive de la profession d’archiviste. L’administration publique se trouverait alors orpheline de compétences spécifiques et d’une vision à long terme, axée sur la pérennisation et l’authenticité des données numériques.

Par ailleurs, de par leur connaissance des différents usages des données numériques, les archivistes sont parmi les mieux à même de concilier les aspirations parfois contradictoires de notre société à une administration ouverte, transparente, mais préservant cependant la vie privée et les libertés individuelles. La mise en place d’un pilotage interministériel des Archives, rendu possible par la création du délégué et du comité interministériel aux Archives de France en 2012, n’en apparaît que plus nécessaire. Les premières traductions concrètes en ont été la publication du *Référentiel général de gestion des archives* (R2GA)¹, destiné à l’ensemble de l’encadrement supérieur de la sphère publique ; le cadre méthodologique sur l’évaluation et la sélection des archives publiques ; et, tout récemment, le lancement du programme interministériel VITAM (Valeurs immatérielles transmises aux archives pour mémoire), porté par les ministères de la Culture, de la Défense et des Affaires étrangères.

Amable SABLON DU CORAIL
Responsable du bureau des missions
et de la coordination interministérielle
Service interministériel des Archives de France
amable.sablon-du-corail@culture.gouv.fr

¹ Disponible en ligne :
<http://www.gouvernement.fr/referentiel-general-de-gestion-des-archives>