

Rapport d'activité 1998 : dossier thématique

**Enquête systématique sur l'archivage
dans l'administration cantonale vaudoise**

Introduction

Comprise dans les évaluations lancées par les autorités sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration, l'*Enquête systématique sur l'archivage dans l'administration cantonale vaudoise* s'est vite imposée dans son principe et son organisation comme une nécessité pour approfondir et réorienter les missions des Archives cantonales vaudoises. Il s'agissait pour la nouvelle direction des ACV, mise en place dès octobre 1995, de faire valoir des droits et des devoirs dont l'ampleur et le contenu devaient être appréciés à l'examen des faits. Il ne s'agissait pas de s'opposer aux volontés de réforme de l'Etat, mais plutôt d'inscrire les enjeux des ACV dans une évaluation qui dépasse les simples constats comptables et d'économie. De plus, les défis posés par l'informatisation généralisée de toutes les procédures administratives exigeaient l'affirmation ferme des exigences de l'archivage historique.

L'*Enquête* s'est déroulée en deux temps : d'abord visite méthodique des services de l'administration cantonale, ensuite examen systématique des organismes producteurs de l'Ordre judiciaire. Le terme de l'une a commandé le début de l'autre.

Dès les premières rencontres avec les responsables de l'administration, il est apparu que l'*Enquête* détonait par rapport aux nombreuses autres démarches initiées par le Conseil d'Etat, fondées exclusivement sur le présent immédiat et avec pour objectif unique la rationalisation, partant la diminution des charges des procédures administratives. L'enquête des ACV, tournée vers ce qui a été, est et sera, est venue s'ajouter confusément à d'autres enquêtes de l'administration; sa rentabilité n'a pas été nécessairement perçue, car elle ne pouvait pas produire des résultats directs. De la part des initiateurs de la démarche, il s'agissait de fixer un nouveau cadre des rapports des ACV avec l'administration pour mieux maîtriser le futur. Certes, pour répondre à ce but, il importait d'avoir l'exacte idée des masses d'archives en attente dans l'administration; mais en vérité, l'essentiel devait porter sur un renouvellement du discours envers l'administration : proposer des politiques sélectives, transversales et globales de documents, et non plus sectorielles et au coup par coup; combiner les macro- et les micro-évaluations en privilégiant souvent le premier terme; faire valoir la primauté de l'inventaire et du répertoire des documents par rapport à la simple accumulation de ceux-ci - offrir un toit aux documents, c'est bien, mais les laisser sans identité et sans inventaire, c'est leur interdire d'exister; préférer partout où cela est possible une coresponsabilité des choix, des évaluations et des calendriers de conservation; souligner qu'une bonne gestion passe nécessairement par des éliminations; concrétiser ces nouveaux messages au travers de la création de séminaires de formation donnés au personnel de l'administration cantonale - les premiers ont été donnés dès la fin de l'année 1997 dans le cadre du Centre d'éducation permanente pour la fonction publique (CEP)¹.

Il est judicieux de relever que l'*Enquête*, au départ marquée, si ce n'est exacerbée par les aspects financiers et la contrainte de réaliser des économies, a pris une importance accrue au

¹ Voir *Rapport d'activité* des ACV, 1997, p. 8.

cours des mois pour diverses raisons : débat sur la Deuxième Guerre mondiale, en particulier concernant le rôle joué par les autorités vaudoises entre 1933 et 1945 - il a été constaté des pertes documentaires intempestives dans l'administration, sans que les ACV aient pu exercer leur droit de contrôle; étude sur la stérilisations des handicapés mentaux dans le canton de Vaud; mise en route du projet de réorganisation de l'administration, avec bouleversement structurel des départements et déplacement de nombreux services (projet DUPLO); premières discussions relatives à une loi sur l'information. S'il est vrai que les problèmes de l'archivage ont bénéficié d'une audience inattendue durant l'*Enquête*, il a été mis l'accent, tout au long du déroulement de celle-ci, sur la fonction naturelle et permanente de l'archivage dans l'administration. Le fait que les médias parlent des archives ou les revendiquent ne suffit pas à légitimer l'existence de celles-ci; le besoin que l'on en a n'est pas proportionnel aux échos dans la presse. La considération des archives commence dès l'élaboration des documents, et non au terme de leur cycle administratif. Parler d'archives implique nécessairement que l'on s'occupe d'organisation de l'information, de circulation des dossiers, de procédures de décision et de choix des supports.

Ainsi, tout au long de l'*Enquête*, sans en attendre les résultats, les ACV ont dû gérer diverses situations insatisfaisantes du point de vue des conditions et des procédures de conservation. Plusieurs politiques ont été ainsi élaborées, certaines achevées, en matière d'archives préfectorales, hospitalières et médicales, de police judiciaire, du cadastre, du registre foncier, de l'état civil, de la population et des migrations, des poursuites et faillites, de l'école et de la justice.

De plus, dans leur volonté globalisante de prendre en compte l'ensemble des partenaires, les ACV ont pris diverses initiatives envers les communes, parallèlement à l'*Enquête*². Il leur est apparu que des réponses pouvaient être attendues des communes dans certaines missions conservatoires, non pas sous forme d'un report pur et simple de charges sur les communes, mais dans la reconsidération des responsabilités respectives dans l'émission des documents. L'Etat n'est pas le seul partenaire de la mémoire cantonale; dans beaucoup de domaines, des partages de responsabilités doivent être envisagés.

Dès lors, il faut comprendre l'*Enquête* comme un élément, certes décisif, mais non unique, des réflexions menées par les ACV pour mieux profiler leurs missions, leurs droits et devoirs, en un mot, pour mieux s'affirmer dans leurs spécificités et leurs apports à l'administration et à un canton.

Chronologie

1996

- février : remise d'un rapport au chef du Département de l'instruction publique et des cultes sur les conditions de reprise des ACV - affirmation pour la première fois des intentions d'une enquête systématique sur l'archivage
- 23 mai : présentation du projet devant le Collège des secrétaires généraux élargi
- 4 septembre : adoption par le Conseil d'Etat du principe et des modalités de l'enquête
- 10 octobre : envoi de la circulaire, avec le calendrier des visites, aux secrétaires généraux et aux chefs de service de l'administration cantonale

² *Ibidem*, 1996, 1997 et 1998.

- 4 novembre : première visite d'un service (Secrétariat général du Département de la prévoyance sociale et des assurances)
- 11 décembre : fin des visites des services du Département de la prévoyance sociale et des assurances

1997

- janvier - février : visites des services, Département de l'intérieur et de la santé publique
- 20 février : séance plénière, Département de la prévoyance sociale et des assurances
- avril - mai : visite des services, Département de l'instruction publique et des cultes
- mai - juillet : visite des services, Département de la justice, de la police et des affaires militaires
- 30 juin : séance plénière, Département de l'intérieur et de la santé publique
- août - septembre : visite des services, Département des finances
- octobre : visite des services, Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports
- octobre - décembre : visite des services, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce
- 4 novembre : séance plénière, Département de l'instruction publique et des cultes
- 1^{er} décembre : dossier de *La Gazette. Journal de la fonction publique vaudoise*, intitulé « Nos archives au bord du chaos »

1998

- 27 janvier : séance plénière, Département de la justice, de la police et des affaires militaires
- 25 février : adoption du rapport intermédiaire sur l'archivage dans l'administration cantonale vaudoise par le Conseil d'Etat. Un groupe de réflexion est mandaté pour préparer un rapport final avec un plan d'actions
- 7 avril : séance plénière, Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports
- 16 avril : séance plénière, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce
- 16 avril : séance préparatoire avec le Secrétariat général de l'Ordre judiciaire, pour le lancement de l'enquête complémentaire dans l'Ordre judiciaire, au Tribunal administratif et au Ministère public – celle-ci aura lieu entre avril et juillet
- 7 mai : séance plénière, Département des finances
- 4 juin : première séance du groupe de réflexion (voir sous 25 février 1998)
- 15 septembre : deuxième séance du groupe de réflexion
- 24 septembre : validation du plan d'actions par le groupe de réflexion
- 23 novembre : rapport de synthèse de l'Enquête complémentaire sur l'archivage dans l'Ordre judiciaire, au Tribunal administratif et au Ministère public
- 27 novembre : présentation pour évaluation du plan d'actions des ACV en matière d'archivage, devant le Collège des secrétaires généraux élargi

1999

- 9 février : adoption par le groupe de réflexion du plan d'actions à soumettre au Conseil d'Etat
- 31 mars : dépôt d'un projet de réallocations auprès de la Démarche d'économies et de modernisation de l'Etat

De la chronologie, il ressort que tous les services ont été visités entre le 4 novembre 1996 et le 11 décembre 1997. Les secteurs de l'Ordre judiciaire ont été évalués au travers d'un questionnaire ou d'un examen sur place entre avril et juillet 1998. En raison du renouvellement du Conseil d'Etat en mars 1998, un rapport intermédiaire a été remis à fin janvier 1998 aux membres du Conseil d'Etat qui avaient accepté le lancement de l'*Enquête*. Sa prise en compte, le 25 février 1998, était d'autant plus opportune que la nouvelle organisation de l'administration cantonale entra en vigueur le 22 avril 1998.

Objectifs

- Recenser les procédures existantes, les besoins, les déficits et les urgences en matière d'archivage.
- Evaluer la situation des procédures de l'administration avec l'introduction de l'informatique, sous l'angle de l'archivage historique. La question est de savoir si les documents aujourd'hui informatisés auront des chances de survie dans le cadre d'une exigence d'archives historiques.
- Reconsidérer et compléter le dispositif de l'archivage entre l'administration et les ACV, *en proposant de nouveaux outils de gestion* : plan de classement, calendrier de conservation, bordereaux de versement et d'élimination, et *des approches de travail renouvelées* par des solutions transversales et par types de documents, parfaitement délimitées dans le temps.
- Classer par catégories les services selon leur importance pour les archives de caractère historique.
- Etablir une photographie aussi exacte et objective que possible d'une administration en pleine mutation, et préserver ce qui a fait son identité pendant des décennies.
- Positionner les ACV dans les départements à l'examen des constats établis, des moyens financiers et humains accordés à la constitution de la mémoire collective de l'administration, et de l'extension que l'on donne à la mémoire cantonale.
- Proposer de manière cohérente et progressive, un ensemble de mesures pour développer une culture de l'archivage, définir les parts de responsabilité et contrôler l'exécution des directives en la matière.
- Délimiter les contours de la mémoire cantonale, en particulier en recensant les partenaires et l'extension.

Méthodologie

L'enquête principale a été fondée sur des questionnaires formulés de manière identique pour tous les services de l'administration, alors que l'enquête complémentaire a été basée sur des questionnaires adaptés à chaque secteur de l'Ordre judiciaire. Ces questionnaires ont

été envoyés à l'avance, et expliqués au moment de la visite (pour l'Ordre judiciaire, un archiviste était à disposition pour répondre aux questions). Les questionnaires dûment remplis devaient être retournés aux ACV dans le mois qui suivait la visite. Une séance d'information par département a précédé les visites, une séance plénière, parfois précédée d'un entretien avec le chef du département, a donné l'occasion de donner les résultats de l'*Enquête* dans les services. Les résultats ont été consignés sous forme d'un rapport envoyé à tous les intéressés, la séance plénière a fait l'objet d'un procès-verbal tenu par les ACV et envoyé aux services participants.

Pour chaque entretien, les ACV ont amené l'historique du service et la liste des fonds d'archives de celui-ci déjà conservés aux ACV (dans la plupart des cas, les responsables des services ne connaissent pas l'histoire de leurs fonctions et de leurs compétences; ils ignorent l'existence de leurs archives aux ACV). L'absence d'un fichier des compétences et d'une histoire administrative a été fortement ressentie durant toute l'enquête. Les ACV ont comblé en partie cette lacune à la faveur de leurs visites systématiques.

L'ordonnance des visites a été planifiée dès le démarrage de l'enquête. Les retards dans le retour des questionnaires ont justifié que certaines séances plénières soient tenues longtemps après le terme des visites.

Le questionnaire pour les services comprenait 33 questions, réparties entre sept chapitres : coordonnées (questions 1 à 4); éléments d'identification du service ou du secteur visité (5-14); contenu des missions (15-20); informatisation (21-24); organisation de l'archivage (25-28); bibliothèque/centre de documentation (29-30); divers (existence d'archives privées; microfilmage; observations sur le questionnaire). Les questionnaires pour l'enquête complémentaire dans l'Ordre judiciaire ont été formulés de manière légèrement différente selon le destinataire du questionnaire; ils étaient rédigés sur la base de 29 questions, regroupées autour de sept chapitres : coordonnées (4 questions); locaux d'archives (10); archives administratives (5); archives judiciaires (6); onglets des notaires du district (2, pour les Tribunaux de district seulement); autres archives (1) et observations générales (1).

Accompagné du collaborateur en charge du département, le directeur a participé à tous les entretiens; il a ainsi rencontré tous les chefs de service (50) et leurs collaborateurs directs; il a eu un entretien avec chaque chef de département; il est intervenu lors d'une séance des cadres du département pour lancer et expliquer l'*Enquête* dans chaque département. Les visites étaient fondées sur un questionnaire, une discussion avec le chef de service et ses collaborateurs, et la visite des locaux d'archives. Certaines séances ont réuni jusqu'à vingt personnes, les plus modestes deux personnes; les entretiens ont duré de deux heures à un jour et demi. Selon les départements, des organismes particuliers du service ont été visités, les responsables remplissant à ce moment-là le questionnaire lié à leur domaine d'activité. Les directeurs des prisons de district, les directeurs des institutions dépendant du Service des affaires culturelles, les préposés-receveurs des Commissions d'impôt et recettes de district, les conservateurs du Registre foncier, les directeurs de gymnase et les 32 responsables des secteurs du Service des Hospices cantonaux ont été amenés à retourner le questionnaire à leur service, qui les a remis en complément de son propre questionnaire. Certains secteurs ont été visités comme tels : Institut universitaire d'histoire de la médecine et de la santé, Secteur médical du Service de la santé publique, Centre des Archives médicales du Centre hospitalier universitaire vaudois, Office cantonal des bourses d'études et d'apprentissage, Office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle, Centre vaudois

de recherches pédagogiques, Centrale de documentation scolaire, Etat civil, Police de sûreté, Identité judiciaire et Police judiciaire.

L'enquête complémentaire dans l'Ordre judiciaire, proposée par les ACV au Conseil d'Etat au terme de leurs visites des services de l'administration, a été réalisée exclusivement à partir d'un questionnaire. Parallèlement, M. Christian Gilliéron, en charge des relations entre les ACV et les différents secteurs de l'Ordre judiciaire, a visité le Tribunal administratif et le Ministère public qui, à leur tour, ont répondu à un questionnaire.

Résultats

Des deux enquêtes, réalisées dans l'ensemble des services départementaux ainsi que dans l'Ordre judiciaire, au Tribunal administratif et au Ministère public, il ressort de nombreux constats. Seuls les points généraux sont repris ici :

- 48 000 mètres linéaires de documents attendent dans les locaux d'être évalués : 30 000 mètres linéaires pour l'administration et 18 000 mètres linéaires pour l'Ordre judiciaire. En comparaison, les ACV conservent à ce jour 25 000 mètres linéaires d'archives, pour une disponibilité de locaux de 36 000 mètres linéaires; leur patrimoine couvre dix siècles d'histoire; ce qui se rapporte directement aux archives judiciaires et des notaires représentait précisément 3 114 mètres linéaires au 15 avril 1998;

- de manière générale, les services ont une faible appréciation de leurs archives; ils jugent sur ce qu'ils voient dans leurs bureaux et délaissent ce qui se trouve dans les dépôts en sous-sol ou dans des locaux délocalisés. L'absence de plan de classement et d'organisation des flux documentaires freine toute évaluation immédiate. Beaucoup de responsables ont découvert leurs archives en raison de l'*Enquête*;

- dans les considérants de sa décision du 25 février 1998, le Conseil d'Etat a fait valoir les constats suivants : « Il ressort de cette première étape d'analyse qu'une complète réflexion et une véritable politique d'archivage doivent être mises en œuvre, afin que la mémoire de l'Etat soit conservée de manière cohérente, complète mais non redondante. Le Conseil d'Etat a donné son feu vert pour une seconde étape, réunissant plusieurs mesures exploratoires, études complémentaires, etc. C'est un chantier très important, qui souffre d'une gestion « passive » de plusieurs décennies. On marque donc le passage à une gestion « active », concertée, organisée, qui nécessitera notamment un travail de formation et de sensibilisation de nombreux collaborateurs de l'administration cantonale »³.

Constats généraux pour les services de l'administration

- L'enquête a mis en évidence des problèmes de dysfonctionnements, certains graves, dans :
 - la prise en compte des archives par les services de l'administration,
 - les risques encourus par une informatisation sans préoccupation temporelle,
 - l'absence criarde de textes réglementaires et législatifs dans le domaine des archives,
 - l'urgence à prendre des mesures dans plusieurs services.
- L'Etat a mal à sa mémoire. Il ne dispose pas d'une histoire globale et systématique de l'administration, ni d'un fichier des compétences exercées depuis sa création en 1803, en particulier depuis sa répartition en sept départements par la loi du 8 mars 1862. Cela est

³ Communiqué de presse N° 6 du Conseil d'Etat du 26 février 1998.

préjudiciable dans toutes les procédures de reconsidération des modes de fonctionnement de l'administration et dans la reconsidération des compétences dont l'ancienneté et les développements pourraient amener à choisir les meilleures réponses et les possibles adaptations. Cette absence constitue un handicap lorsqu'il s'agit de revendiquer des documents d'archives et de rechercher les organismes producteurs d'archives à travers l'histoire administrative.

- Les archives, par contrecoup les ACV, sont faiblement considérées et souffrent d'autant plus de cette situation que l'administration, sous la pression des urgences, tend à privilégier les exigences immédiates au dépens de ses obligations sur le long terme : *absence d'outils de gestion* (plus du 85% des services n'ont pas de plan de classement général ou partiel; seuls quelques services travaillent avec des calendriers de conservation; les versements et les éliminations d'archives ne sont pas enregistrées dans des bordereaux spécifiques et cosignés par les diverses parties); *nombreux cas d'abus des archives* par les services qui les ont éliminées sans égards et sans concertation; *dépréciation des fonctions liées à l'archivage; locaux non sécurisés*, peu adaptés aux exigences de la conservation et souvent proches de la saturation; *masses imposantes en souffrance; informatisation des procédures administratives sans évaluation* des exigences de l'archivage historique; *aucune politique d'ensemble* des archives hospitalières et médicales, techniques et judiciaires; attitudes *inconsistantes* dans la centralisation des publications faites sous le sceau de l'administration cantonale, et *parallèles* dans le microfilmage. A plusieurs reprises, des interdépendances d'archives ont été entrevues entre les départements et l'Ordre judiciaire. Chevauchement et redondance des missions, imprécision et insuffisance des droits et des devoirs des ACV et de l'administration caractérisent le domaine des archives; ils expliquent en grande partie des dysfonctionnements constatés dans plusieurs services.

- L'accroissement est très variable d'un service à l'autre. Le Centre hospitalier universitaire vaudois produit à lui seul 1 300 mètres linéaires d'archives par année, alors que la très grande majorité des services ne dépassent pas les 30 mètres linéaires. Le rapport qui veut qu'un fonctionnaire produit ou fait produire un mètre linéaire d'archives par année, comme les gestionnaires de l'information aiment à le dire, n'a été nulle part vérifié. Le Centre des Archives médicales du Centre hospitalier universitaire vaudois loge 11 000 mètres linéaires et ne dispose plus que de 800 mètres de rayonnages; l'Administration cantonale des impôts loge dans un local 2 120 mètres linéaires d'archives, en plus de celles de son siège central.

- Les locaux d'archives à disposition des services ne sont pas satisfaisants. La plupart ne répondent pas aux exigences de la bonne conservation et de la sécurité, certains étant même dans un état critique. Les problèmes d'exiguïté, d'insécurité et de conditions climatiques inadaptées se retrouvent pour toute l'administration et doivent trouver une résolution globale, avec des regroupements de surfaces pour les archives intermédiaires et un respect rigoureux des calendriers de conservation.

- Des collections d'imprimés, des bibliothèques et centres de documentation, plus ou moins bien organisés et officialisés, ont été repérés et analysés. A l'évidence, il y a des redondances dans la réception et la conservation des imprimés; les publications et les travaux en relation avec l'Etat ou soutenus par lui ne sont pas conservés de manière centralisé; le dépôt légal de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne ne couvre qu'une partie de ces publications ou travaux, diffusés très souvent faiblement, voire confidentiellement. Les ACV ont un rôle à jouer dans leur accueil, ces publications s'apparentant souvent davantage à des documents d'archives qu'à des imprimés.

- Plusieurs services ont entrepris momentanément des opérations de microfilmage de leurs documents, la plupart du temps comme mesure de substitution ou pour des raisons de diffusion. Du matériel de microfilmage a été recensé, des collections de bobines ou de microfiches repérées; des propositions de regroupement du matériel et des supports ont été formulées, certaines ont été suivies d'effets.
- A la faveur des relations nouées par les services, des masses d'archives privées ou des gisements documentaires inattendus ont été relevés dans plusieurs services. Leur identification devrait permettre leur sauvegarde et leur transfert partiel aux ACV.
- Le personnel affecté dans les services aux aspects de l'archivage reste largement insuffisant. Sans pareil dans les autres départements, sauf pour le Centre hospitalier universitaire vaudois et le Rectorat de l'Université de Lausanne, le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports a développé une approche professionnelle des archives dans certains services : les services de routes et autoroutes, et celui des bâtiments ont engagé des archivistes pour garantir le classement et l'organisation de leurs archives. Partout ailleurs, le travail de classement est confié au responsable de la subdivision ou de la section, qui s'appuie sur son secrétariat, sans que ce personnel ait du temps pour approfondir les conditions de classement et mener à terme les travaux de rangement.
- Les ACV ne sont pas exemptes de reproches. Plusieurs services ont critiqué leur passivité et le flou de leurs interventions. Elles apparaissent souvent confinées à des tâches culturelles et éloignées de l'administration - la question de leur subordination administrative doit être posée. Leur règlement du 6 octobre 1989 n'est guère appliqué et souffre de lacunes. Une seule directive (« Destruction des archives ») existe à ce jour dans le recueil Directives et Règles à Usage Interne de l'Etat (DRUIDE). Les ACV n'ont pas de règlement de leur salle de travail ni n'ont entamé une réelle réflexion sur la communication des documents.
- Les réserves de surfaces de stockage actuellement disponibles aux ACV vont être épuisées dans les années proches; l'abondance des mètres à prendre en compte dans l'administration, et les sollicitations croissantes de recevoir des archives para-administratives et privées obligent les ACV à demander à terme l'extension de leurs dépôts, dans une première étape sous forme de la densification de l'occupation de leurs cellules d'archives. La construction d'un nouveau module - il est prévu dans les plans du bâtiment - n'interviendra que beaucoup plus tard.

Constats pour l'Ordre judiciaire, le Tribunal administratif et le Ministère public

- L'Ordre judiciaire, qui compte environ 140 offices différents, est un très gros fournisseur d'archives aux ACV. Au moment du démarrage de l'enquête, en avril 1998, les ACV conservaient 3 114 mètres linéaires de documents en provenance de l'Ordre judiciaire, y compris les onglets de notaires versés par les Tribunaux de district. L'enquête a révélé l'existence de 18 065 mètres linéaires en attente dans les locaux de l'Ordre judiciaire et une disponibilité physique d'accueil pour 5 116 mètres linéaires supplémentaires. Certains secteurs, comme l'Office du Tuteur général, le Juge d'instruction cantonal et le Ministère public, sont proches de la saturation.
- La quantité de documents produite annuellement croît fortement. Les visites révèlent souvent des masses considérables de documents en attente (par exemple, 740 mètres de dossiers pénaux au Tribunal de district de Lausanne), ou en extension, en particulier dans les Offices de poursuites et faillites.

- Les très longues durées de conservation qu'impose souvent la nature particulière des documents de l'Ordre judiciaire contribuent également à la constitution d'énormes masses documentaires.
- Dans certains secteurs de l'Ordre judiciaire, une quantité considérable de documents anciens, voire très anciens, est encore conservée par les offices : ainsi, deux tiers des 63 Justices de paix n'ont jamais opéré de versements aux ACV et conservent donc encore tous leurs documents dès 1803, quand ce ne sont pas des documents de la fin du XVIII^e siècle.
- Les circulaires du Tribunal cantonal qui doivent régler la question des archives des différents types d'offices ont vieilli et ne sont plus adaptées à la situation actuelle : la dénomination des documents a souvent changé; les circulaires sont souvent imprécises ou incomplètes; elles prévoient la conservation de documents sans réel intérêt historique ni nécessité juridique évidente; des pratiques divergentes se sont peu à peu établies; dans certains cas, il n'y a aucune circulaire, ou seulement des projets jamais adoptés formellement et inégalement appliqués. Une incertitude croissante règne dans les offices sur les délais de conservation, sur les natures de documents à conserver et à verser aux ACV ou qui peuvent être éliminés.
- Les locaux consacrés aux archives sont de qualité très variable, parfois totalement inadéquats et mettant donc gravement en danger les documents qu'ils contiennent. Ils sont souvent saturés.
- Les règles relatives à la conservation des documents (reliure des minutes, etc.) demeurent parfois inappliquées.

En résumé, quantités en cause, incertitudes sur les procédures et problèmes de locaux rendent souvent difficile la gestion des archives des offices, d'où un coût accru, en temps et en moyens, et des risques non négligeables de pertes de documents. Dans certains (rares) cas, les archives sont totalement négligées par un personnel démotivé.

Un nouveau contrat d'archivage

Penser différemment les archives

- Les archives sont un bien collectif, transmissible d'une génération à l'autre, une responsabilité démocratique et une réalité patrimoniale. Le citoyen peut les réclamer en tout temps, les serviteurs de l'Etat ou du canton ne peuvent pas en être les receleurs ou les prédateurs.
- La visite systématique de l'administration ne règle rien de suite; elle permet aux ACV de hiérarchiser les urgences, d'arrêter et de légitimer une politique et de planifier leurs interventions.
- Les nouvelles approches relèvent moins du domaine technique que de la volonté politique.
- En ce sens, si elle entend faire évoluer le traitement et la communication des archives, l'administration doit aborder les archives en faisant siennes un certain nombre de constatations et de convictions.

Modernisation et archivage ne sont pas deux termes contradictoires ou incompatibles. Le paradigme « archives » doit être interprété nouvellement; il n'égale pas

« papiers périmés », « à oublier » ou « à débarrasser ou à détruire », mais bien plutôt tout document qui fonde, témoigne ou soutient l'activité administrative. Chaque service a sa part de responsabilité dans la constitution de la mémoire administrative; ses représentants ne sont pas les propriétaires des documents, mais des intermédiaires; les ACV jouent le rôle d'intercesseur entre l'administration et les demandes de demain, entre le présent, le passé et le futur. Des archives bien maîtrisées, c'est un gage de modernité et de transparence administratives et d'exercice démocratique.

Une administration sans mémoire ou sans archives est une administration condamnée à terme. Les archives sont les signes de l'identité d'une collectivité ou d'une institution. Elles correspondent aux documents qui s'élaborent tous les jours, qui, selon le cycle de leur utilisation, appartiennent aux domaines des archives actives, semi-actives ou définitives. D'une valeur primaire - ce pour quoi ils sont secrétés -, les documents passent avec le temps à une valeur secondaire - d'autres lectures s'ajoutent aux objectifs initiaux des documents. A chaque étape de l'évolution des documents, des éliminations sont entreprises - l'élimination fait partie nécessairement d'une bonne et saine gestion des archives. Les ACV, qui sont intervenues dans l'administration le plus souvent au stade ultime de l'existence des documents, soit au moment où ils ne représentent plus aucun intérêt pour les services, doivent de plus en plus intervenir au départ de l'élaboration des documents, en raison de l'informatique et de la complexité et de l'ampleur des ramifications administratives; elles ne peuvent plus dire 20, 50 ou 100 ans après l'établissement des documents : « Confiez-nous vos documents, nous les trierons pour vous », car beaucoup ne pourront plus être jugés ni être disponibles si leur conservation n'a pas été arrêtée suffisamment tôt ou au démarrage des applications informatiques. Il ne suffit pas de stipuler que les destructions d'archives sont interdites pour que leur conservation soit garantie.

Les risques que font courir les nouvelles technologies informatiques à l'archivage historique sont considérables. S'ils sont oubliés, l'informatique pourrait se révéler comme une impasse et un outil rétrograde. Or, il faut bien le constater, la plupart des informaticiens n'intègrent pas dans leurs projets la nécessité de conserver à long terme les données électroniques et de maintenir à moindre frais leur lisibilité pour les générations futures. Si la temporalité et la transmission des documents informatisés continuent à ne pas être prises en considération, les coûts pour récupérer et rendre lisibles les données électroniques deviendront sans doute prohibitifs et des pans entiers de la mémoire du canton sont menacés de disparition. Afin d'éviter cet écueil, il faut impérativement substituer la notion de l'archivage, revendiquée par les archivistes, à celle de sauvegarde des données électroniques, proposée par les informaticiens. De plus, l'administration doit privilégier la remise aux seules ACV des données informatiques à caractère historique ou devant être conservées de manière illimitée. Cette compétence ne relève pas, comme certains décideurs de l'administration tendent à le faire croire, des services, en particulier du Centre Informatique de l'Etat de Vaud (CIEV) ou du Service de Recherche et d'Information Statistiques (SCRIS).

Les archives reflètent la bonne ou la mauvaise organisation des services, les circulations de l'information et les flux documentaires. Elles sont des éléments fondamentaux du fonctionnement et de l'efficacité de l'administration dont elles sont la matière première. Pour une juste évaluation, il ne faut pas considérer seulement ce que coûtent le stockage et les archives parallèles, mais également apprécier le coût de l'ignorance de ce qui s'est fait et se fait dans l'administration.

Peu de textes législatifs ou réglementaires ont introduit la notion des archives dans leurs articles, ou, si cela a été opéré, nullement dans une perspective historique. Ce constat révèle la nécessité de rédiger une loi générale sur les archives qui fédérera toutes les démarches déjà existantes dans l'administration et, surtout, ouvrira de nouvelles approches.

Les **réorganisations administratives**, amorcées dans le cadre de l'administration cantonale, auront obligatoirement des conséquences sur les archives existantes. Les ACV l'ont fait savoir, la mémoire de l'administration court le risque d'être *dépecée* ou *malmenée*, parce qu'elle sera partagée selon les compétences, *oubliée*, parce que les surfaces d'accueil ne suffiront pas à les loger, *rejetée*, parce que les services n'en auront plus besoin, et *difficile à partager*, parce que, selon les départements, elles sont interpénétrées par les liens de l'informatique. De plus, les transferts, la décentralisation et la régionalisation de certaines charges pourraient amener une dilution des compétences; plusieurs partenaires ou organismes vont relayer dans la gestion des procédures administratives le rôle de l'Etat qui, jusqu'à aujourd'hui, en a garanti la cohérence et la centralisation. Cela est surtout vrai dans le domaine de l'action sociale. Les archives seront à l'évidence les bénéficiaires ou les victimes des avatars de l'administration. Il faut en limiter les effets négatifs.

La mémoire collective du canton de Vaud n'est pas le seul fait de l'Etat. Dans de nombreuses procédures, c'est une responsabilité partagée avec la Confédération, les communes et des organes particuliers. A l'intérieur de l'administration, les ACV ne sont pas les seules dépositaires de cette mémoire. Il faudra également définir les contours de la mémoire cantonale, ses parties constitutives, ses domaines nouveaux et ses espaces abandonnés. Les ACV sont-elles uniquement le conservatoire de la mémoire administrative ou encore de celle de tout un canton ? Par la fondation de l'Association vaudoise des archivistes, le 1^{er} octobre 1996, et la création de l'Association du patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud, le 25 juin 1997, les ACV ont manifesté leur souci de coordonner la réflexion de la conservation et de responsabiliser l'ensemble des partenaires impliqués dans le débat de la mémoire et du patrimoine.

Tout en s'appuyant sur les services, les ACV ne pourront pas reporter leurs missions sur le seul bon vouloir de l'administration; elles devront pouvoir accompagner leurs directives avec des archivistes en mission. Si l'Etat entend que la politique d'archivage fonctionne de manière permanente et harmonieuse, il lui faut définir quelle est la meilleure politique d'intervention dans les services : laisser aux ACV les moyens humains et intellectuels de l'expliquer et de la faire appliquer ou abandonner aux services la recherche de solutions occasionnelles et bancales.

Découlant des constats de l'*Enquête* et de convictions affirmées des ACV, le *nouveau contrat d'archivage* adopté le 10 octobre 1999 par le Conseil d'Etat est fondé sur les points suivants :

1. élaboration d'un corpus de directives et de dispositions réglementaires; faire valoir des dispositions sur la mémoire dans les lois et règlements en cours d'élaboration;
2. mise en place de stratégies globales de versements, par natures, tranches chronologiques et groupes de services; il importe de considérer prioritairement les fonds d'archives présentant une situation d'urgence; puis faire entrer par étapes les masses d'archives les plus anciennes, d'abord celles antérieures à 1900, puis celles qui ont plus de cinquante ans; sans l'appliquer de manière stricte (il y a des situations de locaux qui l'exigent),

il faut appliquer un moratoire pour tout fonds d'archives qui a moins de trente ans - les ACV ne sont pas un lieu de préarchivage;

3. faire prendre un arrêté cantonal sur la destruction des documents, comme mesure transitoire avant l'adoption d'une loi sur l'archivage;
4. faire adopter un arrêté cantonal sur la centralisation aux ACV des plans cadastraux du XIX^e et du XX^e siècle, à savoir l'extension de l'arrêté cantonal du 10 octobre 1959 ordonnant la remise aux ACV des anciens plans cadastraux et terriers;
5. constitution de groupes de réflexion sur les données nominatives avec modification de la Loi sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles du 25 mai 1981;
6. associer les ACV à la commission DUPLO pour les aspects liés au déménagement des services;
7. rédiger le règlement de la salle de travail des ACV, celui de 1959 étant caduc;
8. finaliser l'étude sur les zones de dépôt et administratives du bâtiment des ACV;

Dans une seconde étape, les mesures suivantes sont envisagées :

- positionner hiérarchiquement les ACV.
- dresser les listes des documents à conserver, service par service, secteur par secteur, en parallèle à une étude menée pour les Archives communales;
- étudier, en complément des listes susmentionnées, les politiques spécifiques pour l'archivage des documents financiers, techniques, judiciaires, hospitaliers et médicaux;
- lancer une étude sur l'archivage électronique dans le cadre de la stratégie informatique de l'Etat;
- élaborer la loi sur l'archivage dans le canton de Vaud, suivie de son règlement d'application, avec prise en compte de la refonte de la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles, de la répartition des tâches Etat-communes et du projet de la loi sur l'information;
- créer la compétence « correspondant pour les archives » dans l'administration;
- fédérer les centres de documentation dans l'administration autour du concept « Documentation vaudoise ».

Le plan d'actions pose des questions stratégiques, d'organisation administrative et de contenu des missions. Il est lourd, car les constats sont graves, il est ambitieux, car seule une approche globale et transversale permettra de dégager des solutions. Il est volontariste, car seule une attitude décidée débouchera sur des résultats.

Les diverses étapes du plan d'actions ne seront pas engagées en même temps; elles se distinguent par leur urgence et seront validées en cours par le groupe de réflexion mis en place par le Conseil d'Etat. Un rapport fera le bilan des premières mesures, les résultats seront soumis au fur et à mesure de l'aboutissement des études au Conseil d'Etat, qui décidera alors des formes de diffusion et de mise en œuvre.

Désormais, les ACV disposent d'un cadre précis et cohérent d'actions. Elles ont reçu un signe politique fort pour la conduite des opérations. A elles d'agir, non pas en édictant des ordres et en procédant depuis leurs bureaux, mais bien en recherchant l'adhésion du plus grand nombre aux objectifs et en venant s'expliquer dans le terrain. Les ACV, au service de tous, pour des missions dont elles ont la responsabilité initiale et finale. Leur efficacité sera

jugée sur les faits, nullement sur des déclarations d'intention. Elles devront évoluer dans le cadre réaliste et contraignant de l'administration, en exploitant les énormes ressources humaines et les bonnes volontés. Elles ont à relever un challenge, dont la réussite ne peut pas être qu'un mieux-faire et un mieux-être de l'administration en matière d'archives. La démarche est à la fois stimulante, exigeante et valorisante. Les ACV l'ont souhaitée; à elles de la transformer en réussite.

Gilbert Coutaz, avec la collaboration du personnel des ACV et des MAH