

# Politique et pratiques d'un service d'archives cantonales vis-à-vis des communes, à l'exemple des Archives de l'Etat du Valais

## Historique, état des lieux, comparaisons et perspectives

Denis Reynard

### Introduction

#### Archives cantonales et archives communales

Le système fédéral helvétique suit le principe de la répartition des compétences politiques et administratives entre les trois niveaux que sont la Confédération, les cantons et les communes. Les cantons, très autonomes dans bien des domaines, laissent eux-mêmes d'importantes compétences aux communes, unités administratives et politiques proches du citoyen. Dans le domaine des archives, ces trois niveaux sont également tangibles. Si les Archives fédérales suisses à Berne s'occupent essentiellement des documents de la Confédération, les Archives étatiques des différents cantons ont, au-delà de leur rôle dans la gestion documentaire de l'Etat cantonal, des tâches et des responsabilités diverses. Elles jouent un rôle dans la gestion des archives locales (communes, mais aussi bourgeoises, paroisses, districts, etc.) et des archives privées (familles, associations, entreprises, etc.).

C'est le lien entre les Archives cantonales et les communes qui est au centre de cette contribution.<sup>1</sup> Ce lien nous paraît en effet particulièrement intéressant à étudier, dans le cas du Valais et de la Suisse, car il existe depuis de très longues années et parce qu'il mérite aujourd'hui d'être réévalué à la lumière de la situation actuelle des Archives cantonales, des communes et de la discipline archivistique.

Le canton du Valais compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 143 communes dont 72 germanophones et 71 francophones. Ce relatif équilibre n'est pas du tout représentatif de la répartition de la population. En effet, environ 27% de la population réside dans le Haut-Valais, pour 73% dans le Valais romand (total de la population au 31. 12. 2006 : 294 608 habitants). Les communes haut-valaisannes sont donc, en moyenne, de plus petite taille. Le nombre des communes tend par ailleurs à diminuer en conséquence des fusions de communes relativement nombreuses ces dernières années.

### Problématique et méthode

Dans la question des relations entre les Archives de l'Etat du Valais (désormais AEV) et les communes,<sup>2</sup> et de la politique et des pratiques de l'institution cantonale vis-à-vis des archives communales, nous formulons l'hypothèse générale suivante :

<sup>1</sup> Nous utiliserons indifféremment les termes Archives cantonales, Archives d'Etat, Archives étatiques, etc., renvoyant à une même réalité, sauf dans le cas où nous parlons d'une institution particulière (Archives cantonales vaudoises, Archives d'Etat de Genève, etc.). Pour les détails, voir notre travail de Master en archivistique et sciences de l'information à la base de cette contribution: Reynard, Denis: Politique et pratiques d'un service d'archives cantonales vis-à-vis des communes à l'exemple des Archives de l'Etat du Valais. Historique, état des lieux, comparaisons et perspectives. Berne 2008.

<sup>2</sup> Pour simplifier la rédaction, nous parlerons essentiellement de «communes» car c'est là le centre de notre problématique. Cependant, l'ensemble de la réflexion peut en général aussi s'appliquer aux bourgeoises, parfois aux paroisses.

«Les Archives de l'Etat du Valais, de par leur tradition et selon les bases légales et réglementaires qui soutiennent leur activité, ont un rôle à jouer et une responsabilité à assumer dans la question des archives communales. Bien que satisfaisantes sur certains points, la politique et les pratiques actuelles n'en demeurent pas moins banales, manquant souvent de méthode, de fondements et parfois de cohérence. Afin d'améliorer la situation, les AEV devraient définir en premier lieu une politique claire en matière d'archives communales, en s'inspirant des expériences d'autres cantons tout en respectant les particularismes valaisans et leur tradition professionnelle propre, pour ensuite développer des actions concrètes basées sur cette politique.»

Avec cette hypothèse générale en toile de fond de la réflexion, les objectifs de cette contribution recourent aussi bien des questions strictement cantonales, liées au Valais et au rôle spécifique des AEV, que des problématiques plus larges de politiques menées par les Archives étatiques vis-à-vis des collectivités locales et de leurs archives.

Afin d'étayer notre réflexion, nous avons mené une enquête auprès des communes valaisannes sur la question de leurs archives.<sup>3</sup> Les résultats permettent de se faire une idée relativement précise dans plusieurs domaines : besoins spécifiques des communes, point de vue sur les relations AEV–Communes, attentes vis-à-vis des AEV, opinions sur certaines propositions, etc.

Nous avons également pu compter sur les témoignages de plusieurs collègues d'Archives d'autres cantons, responsables des relations avec les communes.<sup>4</sup> Ces informations ont également enrichi notre réflexion.

### **Les AEV et les communes : bilan d'une histoire plus que centenaire<sup>5</sup>**

Les fonds d'archives de communes tiennent en Valais une place importante dans le paysage archivistique. Complétant les grands fonds d'archives ecclésiastiques et de quelques familles majeures, ils renferment notamment d'importantes sources pour l'histoire du Moyen Age et de l'Ancien Régime. Cette situation archivistique découle directement de la relative autonomie dont font preuve, dès la fin du Moyen Age, les communautés d'habitants par rapport à leur(s) seigneur(s) puis, dès le XVI<sup>e</sup> siècle, par rapport à «l'Etat cantonal» embryonnaire. Cette autonomie ne sera jamais remise en question, même si l'organisation des communautés est chamboulée dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle et tout au long de celui-ci avec l'apparition de la commune politique moderne, la suppression de certains privilèges des communes bourgeoises, descendantes directes des communautés, et la séparation claire entre commune municipale et bourgeoise.

<sup>3</sup> Enquête «Les AEV et les communes», menée en avril 2008 (Denis Reynard). En outre, nous avons pu bénéficier des résultats d'une autre enquête réalisée par les AEV en janvier 2001 : «Les archives communales en Valais» (Irmgard Anthenien).

<sup>4</sup> Voir Reynard, *Politique et pratiques*, pp. 26–27 et n. 74.

<sup>5</sup> Cette histoire a fait l'objet d'une publication dans la revue *Vallesia* (Reynard, Denis : Esquisse de l'histoire des relations entre les Archives de l'Etat du Valais et les communes valaisannes. In : *Vallesia* 63 (2008), pp. 363–384). Nous nous contentons ici de la résumer et laissons au lecteur le soin de se référer à l'article plus complet. De même, nous omettons les références aux sources (Rapports du Conseil d'Etat, etc.).

## Le temps des inspecteurs

L'intérêt de l'Etat pour les archives communales remonte aux années 1870. Non pas que la question ne fût jamais soulevée auparavant, mais c'est à partir de cette décennie qu'elle revient régulièrement dans les débats du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, et qu'elle tient sa place dans les tâches du Département de l'intérieur, responsable de la surveillance des administrations communales.

En 1873, le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat «à prendre des mesures pour que les archives soient mieux entretenues dans les communes». Ce dernier réorganise tout d'abord les Archives de l'Etat en leur donnant un règlement, jugeant prioritaire d'assurer une base solide à l'institution cantonale avant de traiter la question des archives communales.

La mesure suivante est l'envoi d'une circulaire adressée à toutes les communes les enjoignant de procéder au classement et à l'inventaire de leurs archives et d'en fournir un exemplaire à l'Etat. Malgré l'optimisme des autorités, cette injonction du Conseil d'Etat ne put atteindre le résultat escompté. En effet, dès 1880, on doit reconnaître l'échec de la démarche et le chef du Département de l'intérieur requiert bien vite la nomination d'une ou de plusieurs personnes pour inspecter les archives communales et fournir des inventaires dignes de ce nom à celles qui n'en ont pas encore.

C'est en 1884 que les choses se concrétisent. Conscient de l'échec des mesures prises et persuadé de l'importance de la cause, le Conseil d'Etat nomme deux inspecteurs chargés de visiter les archives communales et d'en contrôler ou d'en établir l'inventaire. Les inspecteurs fournissent chaque année un rapport au Département de l'intérieur, en charge du dossier. Nous pouvons ainsi voir, au fil des années, le travail de classement et d'inventaire avancer à bonne allure, malgré les régulières déconvenues des inspecteurs.<sup>6</sup>

Cette première ronde d'inspection auprès des archives communales se termine dans les années 1890. Malgré les réserves mentionnées par les inspecteurs, le bilan est globalement positif. Toutes les communes ont été visitées et leurs archives possèdent dès lors, et souvent pour la première fois, un répertoire succinct mais précis de leur contenu. Plus généralement, l'Etat se sent responsable de la pérennité de ce qui apparaît déjà comme une part importante du patrimoine cantonal.

Après quelques années de relative latence, les inspections des archives communales reprennent en 1901 avec la nomination de deux nouveaux inspecteurs. Le bilan de cette nouvelle vague d'inspections, qui se termine vers 1910, est mitigé. D'un côté, l'important travail des inspecteurs a permis d'affiner ou de compléter de nombreux inventaires alors que les conseils prodigués aux autorités locales ont parfois eu d'heureuses conséquences (aménagement d'un local d'archives, dépoussiérage de

---

<sup>6</sup> Sur ce point précis, quelques bribes des rapports sont éloquentes: «On m'a reçu lors de mon inspection, ici avec indifférence, là avec empressement. Généralement on désire que l'ordre soit établi dans les archives; [...] D'un autre côté il faut aussi constater une certaine crainte qu'on leur enlève ou qu'on fasse connaître inutilement certains actes.» (1885). «Je veux dire que, soit par apathie et défaut de connaissances paléographiques, soit par calcul d'économie mal entendue, beaucoup de communes ont omis l'insertion de pièces anciennes, les réputant nulles parce qu'elles ne savaient les lire.» (1886).

documents, reliure de protocoles, etc.). De l'autre côté, il semble évident que les communes n'ont que très peu d'intérêt pour leurs «vieux papiers» et qu'elles n'assument pas leurs tâches dans le domaine de l'archivage, malgré leurs obligations et malgré les efforts des inspecteurs.

### L'époque Leo Meyer

En 1920, une motion déposée au Grand Conseil demande au Conseil d'Etat un projet de loi sur l'organisation des archives cantonales et communales, tendant: [...]

2° à organiser les archives communales et à ordonner à bref délai, avec l'aide de subsides cantonaux, la classification de ces archives selon un type unique d'inventaire,

3° à exiger des communes qui n'assureraient pas dans un délai raisonnable la classification ou la sauvegarde de leurs archives, le transfert de celles-ci dans les locaux des archives du chef-lieu des districts, où elles demeureraient propriété des déposants.<sup>7</sup>

Ce souci relevé par les députés est également au centre des préoccupations de l'Archiviste cantonal, l'abbé Leo Meyer, qui est bien conscient que l'ouvrage entamé dans le dernier quart du siècle précédent doit continuellement être remis sur le métier.

En 1922, le Conseil d'Etat promulgue un *Arrêté concernant la réorganisation des archives communales et bourgeoises* reprenant dans l'ensemble les requêtes de la motion. Cet arrêté est depuis lors la base réglementaire principale pour ce qui concerne les relations entre les AEV et les archives communales et bourgeoises. Il affirme définitivement certains principes:

- l'établissement d'inventaires pour les archives «anciennes», aux frais de l'Etat;
- la possibilité pour les communes de déposer leurs archives aux AEV;
- la haute surveillance du Département de l'instruction publique sur les archives communales.

Les premiers effets de cet arrêté ne se font pas attendre: dépôts d'archives communales auprès des AEV, inspections d'archives locales, établissement d'inventaires, cours pour archivistes communaux, le tout assuré par l'abbé Meyer qui agit bien souvent seul. Ce dernier maintiendra ce cap jusqu'à la fin de son activité en 1941.

### L'ère Ghika

Engagé aux AEV en 1947, Grégoire Ghika est responsable des relations avec les communes et du traitement des fonds d'archives communales. Il est le principal artisan de la politique des Archives dans ce domaine entre la fin des années 1940 et sa

<sup>7</sup> Motion Trottet et consorts, citée dans Reichenbach, Pierre: Le rôle des sociétés d'histoire et des Archives de l'Etat du Valais dans l'historiographie valaisanne. Hier, aujourd'hui, demain. In: Annales valaisannes 1996, pp.9–24. Selon cet auteur, c'est le comité de la toute jeune Société d'histoire du Valais romand (fondée en 1915) qui avait mandaté Maurice Trottet de déposer cette motion, soucieux qu'il était de la préservation du patrimoine documentaire cantonal.

retraite en 1983. Il s'attachera tout au long de sa carrière à poursuivre la politique initiée par Leo Meyer.

Les dépôts de fonds communaux et leur traitement sont au centre des premières années d'activité de M. Ghika. Bien souvent, l'archiviste et ses collègues se chargent de tout le traitement des fonds communaux à titre gracieux : prise en charge du fonds, dépoussiérage, conditionnement, classement, inventaire, conservation et mise à disposition du public. La commune ne paie que le prix de la copie de l'inventaire que les Archives lui remettent !

Parallèlement à la prise en charge de nombreux fonds, M. Ghika reprend la tradition des inspections dès 1956, persuadé que le contact direct avec les responsables locaux est primordial. Dès lors, le nombre d'inspections annuelles ne cesse d'augmenter : 2 communes en 1956, 6 en 1957, 9 en 1959, 16 en 1960, jusqu'à 26 communes en 1970 ! La moyenne pour les décennies 1960–1970 se situe entre 13 et 14 communes visitées par année.

Le bilan de la période durant laquelle Grégoire Ghika fut responsable des archives communales (1947–1983) est clair. La politique définie dans l'arrêté de 1922 est suivie et amplifiée, à l'exception de la formation des archivistes communaux.<sup>8</sup> Nous constatons même que les Archives de l'Etat s'impliquent souvent plus intensément dans le traitement et la gestion des fonds communaux et privés que ce à quoi elles sont astreintes par la législation. L'objectif de M. Ghika est de sauvegarder par tous les moyens et surtout de mettre à disposition des chercheurs les richesses des fonds d'archives locales. La poursuite de cet objectif passe obligatoirement pour lui par le dépôt et la centralisation de ces fonds aux AEV à Sion. Un contrecoup de cette politique radicale et efficace est sans conteste le fait que les communes, assistées, se déresponsabilisent vis-à-vis de leurs archives, même courantes. Leurs fonds « précieux » étant en de bonnes mains, elles ont l'impression que la question des archives ne se pose plus.

#### Vers une nouvelle donne ... (1984–2008)

Bernard Truffer, Archiviste cantonal dès 1984, s'occupe déjà des relations avec les communes haut-valaisannes dès les années 1970. Dans les années 1980, le rythme des dépôts de fonds et des inspections ralentit. Parallèlement, un important travail est accompli au niveau de l'organisation de l'archivage dans les services de l'Administration cantonale.

Dès son accession au poste d'Archiviste cantonal en l'an 2000, Hans-Robert Ammann ne cache ni son souci face à la problématique des archives communales ni sa ferme volonté de développer l'action des AEV auprès des communes. Conscient de certains manques dans les pratiques, mais aussi de l'impossibilité pour ses collaborateurs et pour lui-même d'effectuer tout le travail dans les archives communales, il propose avant tout de fournir aux communes un outil de travail pour la gestion de leurs archives.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Nous n'en trouvons aucune mention dans les rapports.

<sup>9</sup> Voir plus bas, p. 197.

## Bilan

Les relations entre l'Etat du Valais et les communes sur le plan des archives se sont construites sur plus d'un siècle. Dans l'ensemble, on remarque que l'Etat, par le biais de ses inspecteurs, puis par celui des AEV, a pris en charge une bonne partie du travail de gestion des archives communales, souvent au-delà de ce que prescrit la législation. Cet engagement a permis de répertorier la majeure partie des archives anciennes des communes et d'en sauvegarder certaines en les emmenant à Sion. D'un autre côté, il semble également avoir fait oublier à bien des communes leurs responsabilités dans la gestion et la conservation de leurs archives.

Si, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, on peut affirmer que la majorité des fonds communaux anciens sont classés, inventoriés et conservés de manière adéquate aux AEV ou sur place, il faut également avouer que le problème des documents produits au XX<sup>e</sup> siècle, dont la quantité et la complexité ont sans cesse augmenté, n'est pas réglé. Nombre de communes se retrouvent dépourvues devant des masses documentaires qu'elles ne maîtrisent pas et qui sont souvent laissées en friche dans des locaux d'archives bondés.

## Les relations entre les AEV et les communes aujourd'hui

### Situation actuelle du point de vue des AEV

Les bases légales et réglementaires qui définissent les relations entre les AEV et les communes se résument à des éléments de la *Loi sur la promotion de la culture* du 15 novembre 1996 et de la récente *Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage* (LIPDA) du 9 octobre 2008. Le très ancien *Arrêté concernant la réorganisation des archives communales et bourgeoises* du 17 juin 1922, déjà mentionné, complète le tableau. La *Loi sur les communes* du 5 février 2004, quant à elle, si elle envisage bien la conservation des archives de la commune, ne mentionne pas explicitement le rôle de l'institution cantonale.

Les deux éléments essentiels de la législation sont le conseil et la surveillance. Selon la loi de 1996, les AEV doivent conseiller les communes, les bourgeoisies, les paroisses, les autres personnes morales de droit public et les institutions reconnues d'utilité publique en matière d'archivage, et exercer la surveillance des archives des communes et des bourgeoisies (art. 30 al. c et d). La LIPDA répète simplement que les archives soumises à la loi, dont les archives communales et bourgeoises, «sont placées sous la surveillance des Archives cantonales qui peuvent à cet effet édicter des directives» (art. 48).

Les termes «conseil» et «surveillance» ne sont pas précisément définis dans les textes. Le «conseil» ne pose pas de problème et cette mission est remplie sans trop d'hésitations par les archivistes du canton. En revanche la «surveillance» peut être interprétée de diverses manières et, comme la législation ne la définit pas, c'est aux archivistes d'en donner la signification.<sup>10</sup> Ceux-ci sont d'ailleurs bien empruntés lorsqu'il s'agit de dire en quoi consiste cette surveillance.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Du point de vue juridique, le terme «surveillance» (Aufsicht) a un sens relativement large et peut notamment s'appliquer à toute forme de contrôle d'une autorité sur le fonctionnement d'institutions ou de personnes qui lui sont subordonnées. Les cantons ont, par exemple, le droit et le devoir de

Concrètement, deux archivistes se partagent la tâche de surveillance des archives communales et, plus généralement, des relations avec les communes. Hans-Robert Ammann, Archiviste cantonal, s'occupe de la partie germanophone du canton, alors que Denis Reynard est responsable des communes du Valais romand.

Les principales actions menées sont des inspections pratiquées dans les communes, sur demande de celles-ci. Il n'y a pas de tournées d'inspections systématiques, mais bien plutôt une réponse à des appels dont le nombre peut varier d'une année à l'autre. Ces visites permettent aux archivistes de contrôler les locaux d'archives et les fonds conservés à la commune, de conseiller les responsables sur diverses questions liées à la gestion de leurs documents et de leurs archives et, dans les meilleurs cas, de mettre en place des projets concrets d'archivage.<sup>12</sup>

Les Archives de l'Etat ont publié en 2002 un *Guide pour les archives communales du Valais*,<sup>13</sup> élément important des pratiques actuelles des AEV auprès des communes. Selon les résultats du questionnaire transmis aux communes début 2008, 33% d'entre elles possèdent le *Guide* et l'utilisent, alors que 29% des responsables des archives communales avouent l'avoir, mais ne pas l'utiliser. Il y a tout de même 16% qui le connaissent sans le posséder et surtout 22% qui n'en ont jamais entendu parler.<sup>14</sup>

Le temps écoulé depuis la parution du *Guide* permet de dresser un premier bilan, certes partiel. La majorité des communes n'a pas encore exploité le *Guide*. Rien de vraiment étonnant dans ce constat : une prise de conscience du problème des archives doit précéder l'utilisation du *Guide*, celui-ci n'étant qu'un outil pour mettre en œuvre des décisions politiques et administratives. En revanche, là où cette conscience existe, le *Guide* est généralement utilisé par les responsables et bien apprécié. Il paraît donc utile et utilisé dès le moment où la décision de «faire quelque chose» pour les archives est prise. Il est également apprécié par les bureaux et les archivistes privés qui proposent leurs services aux communes.

Parallèlement aux inspections locales et au *Guide*, les AEV gèrent aussi les fonds de communes déposés à Sion et reçoivent périodiquement des compléments à ces fonds. Ce travail inclut la description, le conditionnement, la conservation et la mise à disposition des archives.

---

surveiller les communes, c'est-à-dire de s'assurer que la gestion et les activités de ces dernières sont conformes au droit fédéral et cantonal (voir p. ex. Metzger, Peter: Schweizerisches juristisches Wörterbuch: einschliesslich Versicherungsrecht mit Synonymen und Antonymen. Bern, Stuttgart 1996, s. v. *Aufsicht*).

<sup>11</sup> M. Ammann considère les inspections comme un élément-clé de cette surveillance, ainsi que la prise en charge de fonds d'archives et leur microfilmage (sauvegarde). Cependant, il reconnaît qu'en l'état actuel, une surveillance systématique n'est pas possible (entretien avec M. Hans-Robert Ammann, Archiviste cantonal, 11.7.2008).

<sup>12</sup> Ces projets varient en fonction des besoins de la commune et de ses moyens financiers, mais aussi de la conscience archivistique, de la volonté et de l'enthousiasme des responsables. Cela peut aller de la mise en place d'un plan de classement à l'aménagement d'un local d'archives, en passant par le reconditionnement d'un ancien fonds ou la refonte de l'inventaire.

<sup>13</sup> Voir Reynard, Politique et pratiques, p. 18.

<sup>14</sup> Alors même qu'une information avait été envoyée à toutes les communes du canton à l'occasion de la publication du *Guide*.

### Besoins, attentes et contraintes des AEV

Sur la base de la situation décrite ci-dessus, nous constatons que les attentes et les besoins des archivistes se heurtent à certaines contraintes.<sup>15</sup> L'attente principale est la possibilité de rendre la politique des Archives vis-à-vis des communes plus systématique. Les archivistes du canton se rendent bien compte que, malgré leurs efforts soutenus, une surveillance généralisée des archives communales n'est pas effective actuellement et que leurs relations avec les communes ne sont pas assez suivies. Ils attendraient également, de la part des communes, une plus grande collaboration et une responsabilisation par rapport à leurs archives.

Face à ces attentes, les contraintes sont de plusieurs ordres. Le manque de ressources, tant financières qu'humaines, dédiées aux AEV, est chronique. Les deux personnes en charge des relations avec les communes ne peuvent remplir ce devoir qu'à temps très partiel, vu les nombreuses autres tâches qui leur incombent. Il est, dans ces conditions, bien difficile d'assurer un suivi des relations et surtout une surveillance des archives, sur tout le territoire cantonal et en continu.

Les archivistes du canton devront également à l'avenir être mieux préparés face à des questions et à des problèmes nouveaux liés à la gestion des archives communales : comment répondre aux demandes de dépôt d'archives «récentes»? Comment faire face aux fusions de communes dont le nombre augmente? Quels conseils prodiguer dans les domaines de la gestion documentaire et de l'archivage électronique, alors que les AEV se retrouvent elles-mêmes face à ces problèmes au sein de l'administration cantonale?

Le dernier élément que nous mentionnons n'est pas une contrainte à proprement parler, mais plutôt un «bagage» avec lequel les AEV doivent composer, à savoir la tradition. Les archivistes actuels doivent bien évidemment apprécier et respecter l'immense travail effectué par leurs prédécesseurs; ils peuvent aussi, encore aujourd'hui, récolter les fruits d'une politique qui a fait ses preuves.<sup>16</sup> D'un autre côté, les choix effectués tout au long de ce dernier siècle leur imposent de respecter certains engagements et certaines responsabilités, notamment la gestion des fonds communaux déposés aux AEV. Cette gestion demande du temps et représente un coût que les AEV doivent assumer.

### Situation actuelle et contraintes du côté des archives communales

Globalement, la conscience même du problème des archives apparaît à des degrés très divers d'une commune à l'autre.<sup>17</sup> On rencontre parfois des responsables locaux conscients de la question des archives, de l'urgence d'en débattre et d'agir, et de la

<sup>15</sup> Nous nous basons ici sur un entretien avec M. Ammann (11.7.2008) et sur notre propre expérience.

<sup>16</sup> Les services offerts – au sens propre du terme – par les AEV, notamment la prise en charge des fonds anciens, ont généralement été appréciés à leur juste valeur par les administrations communales. Elles en gardent habituellement un bon souvenir et sont toujours heureuses de pouvoir obtenir de l'aide et des conseils des archivistes du canton. Ce «capital de sympathie» n'est pas à négliger.

<sup>17</sup> Les réponses à la première question de l'enquête (2008) sont éloquentes : 86,3% des personnes qui y ont répondu estiment que la question des archives communales «est un problème important». Les résultats de la suite du questionnaire relativisent grandement cette «conscience archivistique» communale... (voir Reynard, Politique et pratiques, Annexe 4).

responsabilité de la commune dans ce domaine. A l'autre extrême, certaines communes ne se préoccupent pas du tout de leurs archives, comptent sur le canton pour la gestion de leur fonds ancien et se dissimulent derrière des problèmes financiers ou de ressources humaines pour fuir leurs responsabilités. Souvent encore, il semble que les problèmes essentiels de gestion des archives ne soient pas vraiment compris par les responsables.<sup>18</sup>

Dans la majorité des cas étudiés, la question des archives n'est que très peu souvent débattue en Conseil communal. En revanche, les employés administratifs de la commune, et en premier lieu le secrétaire communal, souvent responsable attitré des archives, discutent de cette question plus fréquemment. Le relatif désintérêt au niveau politique se traduit concrètement par le peu de moyens financiers, sans même parler des ressources humaines, octroyés à l'archivage.

Il est évident aussi que, de manière générale, les secrétaires communaux n'ont pas le temps nécessaire pour s'occuper de leurs archives. Les tâches incombant aux communes et à leurs employés sont d'ailleurs de plus en plus complexes, nombreuses et diversifiées. Le seul secrétaire communal ne peut tout maîtriser; le manque de temps et de compétences spécifiques est d'ailleurs un argument qui revient souvent dans les conversations avec les secrétaires.

On remarque en outre que de nombreux responsables d'archives communales se montrent satisfaits de la gestion de leurs archives. Près des deux tiers (63,9%) considèrent que le classement de leurs archives de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, conservées sur place, est bon ou du moins satisfaisant; ils sont 79,8% à penser de même de leurs archives courantes. Il nous semble que ces opinions sont très peu critiques par rapport à la situation réelle et que les responsables se contentent de peu dans ce domaine. En effet, mis à part quelques notables exceptions, rares sont les communes qui ont un réel système de gestion des documents et des archives ou qui ont évalué, trié, classé et inventorié leurs archives de ces cinquante dernières années. Cela démontre, à notre avis, que la question des archives n'est pas toujours considérée à sa juste valeur.

### Besoins et attentes des communes

Du point de vue des communes, les relations qu'elles entretiennent avec les AEV sont pour le moins ambiguës. Les communes qui ont fait appel aux AEV et qui ont pu bénéficier de leur aide ou de certaines de leurs prestations sont globalement satisfaites.<sup>19</sup> Elles ont trouvé dans l'institution cantonale un interlocuteur, certes parfois limité dans ses moyens d'action, mais attentif et ouvert, capable en général de fournir des réponses à leurs questions. Le problème est que cela ne concerne qu'une minorité des communes valaisannes. En effet, plus de la moitié des communes interrogées (55,8%), si elles connaissent l'existence des Archives et y ont eu parfois recours, ne

<sup>18</sup> Ceux-ci réduisent souvent la question des archives à un problème simplement documentaire ou même informatique. On croit alors que le choix d'un logiciel de gestion documentaire réglera tous les problèmes, ce qui n'est évidemment pas vrai.

<sup>19</sup> Sur toutes les communes qui ont pu bénéficier une ou plusieurs fois des prestations des AEV, 37% estiment que la qualité de ces prestations est excellente, 54,3% la jugent bonne.

savent pas véritablement quel est leur rôle; d'autres ne savent pas que les AEV sont actives auprès des communes (18,4%) ou même n'ont simplement jamais entendu parler de l'institution (8,4%).<sup>20</sup>

Au-delà de cette relative méconnaissance des AEV et de leurs prestations, notons encore qu'une certaine méfiance envers l'Etat cantonal existe toujours dans des communes, ce qui ne facilite pas les relations. Les autorités communales n'aiment guère se voir imposer quoi que ce soit par la capitale et craignent parfois, dans la question des archives, une spoliation de la part de l'Etat.

Malgré les quelques réserves qui précèdent, des besoins se font sentir de la part des responsables locaux dans le domaine des archives, et particulièrement sur les points suivants :

- *Evaluation, tri, élimination.* Les administrations sont souvent désemparées face à de grands ensembles documentaires (parfois plusieurs décennies) qui n'ont jamais été triés et/ou classés. Une question fréquente lors d'inspections est : « Que peut-on éliminer, que faut-il conserver ? »
- *Conseils, directives.* En lien avec le point précédent et sur un plan plus large, les responsables d'archives aiment à recevoir des conseils spécifiques et des directives claires et surtout orientées vers la pratique. Il nous paraît aussi que, au-delà de toute la documentation que les AEV peuvent fournir aux communes, le conseil personnalisé et les contacts directs entre archivistes et responsables locaux demeurent essentiels et appréciés.
- *Formation.* Dans l'enquête (2008), plus de 80% des réponses sont positives à l'idée d'une courte formation pour secrétaires et archivistes communaux dispensée par les AEV.
- *Surveillance.* Sur ce point, les communes sont diversement ouvertes à une surveillance de l'Etat sur leurs archives, alors même que cela est défini dans la Loi. Afin d'éviter toute réaction épidermique des autorités locales, les AEV se doivent certainement de mettre plus en avant l'aspect du contact et du conseil plutôt que celui de la surveillance à proprement parler.

### Bilan intermédiaire des relations entre AEV et communes

Les relations entre l'institution cantonale et les communes sont donc généralement bonnes et les prestations fournies par les AEV sont appréciées. En revanche, ces relations ne sont ni systématiques ni continues. Comment, dans ce cas, avoir une vision globale de la problématique et un suivi de la situation des archives dans les communes ?

Les pratiques des AEV, souvent issues de la répétition des pratiques anciennes, ne sont pas toujours assez fondées et cohérentes. Cette situation peut créer un malaise dans les relations, l'archiviste du canton étant parfois « coincé » entre ce qu'il doit, ce qu'il devrait et ce qu'il peut faire !

Finalement, du côté des communes, la situation est très inégale. Certaines communes ont des relations régulières et fructueuses avec les AEV et s'en montrent satis-

<sup>20</sup> Reynard, Politique et pratiques, Annexe 4.3.

faites ; d'autres connaissent à peine leur existence. Il en va de même au niveau de la responsabilité des archives : si des communes sont conscientes de leur responsabilité quant à la conservation de leurs archives, d'autres, en revanche, n'en ont cure et ne sont pas (encore) prêtes à investir des moyens dans ce domaine. Les AEV devront tenir compte de ces différences au moment de proposer des solutions aux communes.

## Archives étatiques et archives des collectivités locales en Suisse

### Situation générale en Suisse

Comme c'est le cas dans de nombreux domaines de l'archivistique, les relations entre institutions cantonales et archives communales sont marquées en Suisse par la « fureur du particularisme » pour reprendre le titre d'un article désormais célèbre.<sup>21</sup> Dans tous les cantons suisses, les archives locales, à savoir celles des communes, mais aussi celles des bourgeoisies, des paroisses, des districts voire, des *Kreise* ou des *Schulgemeinden*, ont une importance non négligeable dans le paysage archivistique. Ursula Jecklin relève notamment « l'existence dans presque toutes les villes et communes d'Archives qui possèdent des matériaux importants et parfois abondants documentant l'histoire et l'évolution locales. »<sup>22</sup> Elle explique cette importance par la « souveraineté communale encore bien ancrée ».

La manière de gérer les archives communales et les liens entre ces archives et les institutions cantonales diffèrent d'un canton à l'autre. Cet aspect est bien mis en lumière par Rodolfo Huber, lui-même archiviste de la commune de Locarno : « L'intervento diretto è di intensità differente da un cantone all'altro e, in uno stesso cantone, è spesso variata nel corso dei decenni. È diverso anche il grado di regolamentazione legale. »<sup>23</sup>

Pour compléter les informations publiées, nous avons d'une part pu bénéficier des données de deux enquêtes menées récemment,<sup>24</sup> d'autre part pris contact directement avec les responsables des archives communales dans plusieurs institutions cantonales.<sup>25</sup> Les principaux éléments traités ici sont les suivants : législation, politique des Archives d'Etat envers les communes, actions et mesures concrètes, dépôt d'archives communales au canton, réseau d'archivistes, actions de personnes ou de bureaux privés dans la question des archives communales.

<sup>21</sup> Burgy, François ; Roth-Lochner, Barbara : Les Archives en Suisse ou la fureur du particularisme. In : Archives 34/1-2 (2002-2003), pp. 37-80.

<sup>22</sup> Jecklin, Ursula : Archives de villes, de communes, de bourgeoisies. In : Les Archives en Suisse I, Saint-Gall 1997, pp. 37-38.

<sup>23</sup> Huber, Rodolfo : Gli archivi locali. In : Coutaz et al. (Hg.) : Archivpraxis in der Schweiz. Pratiques archivistiques en Suisse. Baden 2007, pp. 31-32.

<sup>24</sup> Enquête « Les archives communales en Suisse » réalisée par les AEV en décembre 2000 (Irmgard Anthenien). Enquête « Pratiques confédérales en matière de gestion des archives communales » réalisée par les Archives cantonales vaudoises en 2002 (Robert Pictet). Nous remercions les directions de ces deux institutions d'avoir bien voulu mettre à notre disposition le matériel de ces enquêtes.

<sup>25</sup> Nous avons choisi pour ce sondage des cantons qui nous semblaient avoir une politique particulièrement active et originale vis-à-vis des archives locales (VD, GE, TI, ZH, GR) et nous avons procédé grâce à un entretien semi-directif (questionnaire). Nous avons donc laissé de côté le cas des cantons moins actifs dans le domaine.

## L'exemple de quelques cantons

### Canton de Genève

La législation genevoise est très précise sur la répartition des responsabilités entre l'Etat et les communes en matière d'archivage,<sup>26</sup> sur ce que doit fournir l'Etat, sur ses missions et sur les mesures concrètes à prendre. Les Archives d'Etat de Genève (AEG) fondent leur politique sur le *Règlement d'application de la loi sur les archives publiques*.

Les communes ont l'obligation et la responsabilité de conserver leurs archives, de nommer un «archiviste bénéficiant d'une formation appropriée» (*Règlement*, art. 7 al. 1), le tout sous la surveillance des Archives d'Etat (*Loi*, art. 6 al. 4).

La politique des AEG peut donc se résumer ainsi :

- les archives sont conservées dans les communes; celles-ci sont responsables de leur conservation et de leur gestion;
- les communes doivent nommer un responsable des archives;
- les Archives d'Etat fournissent conseils et directives, et pratiquent des inspections régulières (tous les quatre ans) des archives communales.

La législation genevoise en matière d'archivage est sans conteste celle qui renferme le plus de précision concernant les archives des communes.

Selon Jacques Barrelet, Archiviste d'Etat adjoint, responsable des archives communales, les AEG agissent surtout «au bout de la chaîne» de l'archivage (archives intermédiaires ou définitives). Elles s'impliquent encore peu dans les questions de *Records Management* et de gestion documentaire. M. Barrelet tire tout de même un bilan globalement positif de la politique et de l'action des AEG envers les communes.

### Canton des Grisons

Dans le canton des Grisons, c'est la *Verordnung über die Gemeinde-, Kreis- und Bezirksarchive* qui régit les relations entre les Archives d'Etat et les communes. Les principaux éléments de cette base réglementaire sont également ceux de la politique des Archives d'Etat vis-à-vis des communes :

- surveillance et conseil des archives communales;
- diffusion de directives cantonales concernant l'archivage;
- conseils concernant les locaux d'archives;
- inspection périodique et régulière des archives locales par des inspecteurs nommés par la Commission des Archives et suivis par les Archives d'Etat.

En outre, l'ordonnance précise aussi le rôle de l'archiviste local, le processus de versement des archives, les délais de protection, les questions d'évaluation et d'élimination, et celles de l'utilisation des archives.

Concrètement, et c'est là une particularité grisonne, la surveillance des archives communales et les conseils aux responsables locaux se pratiquent au travers de l'action d'inspecteurs d'archives (*Archivinspektoren*). Ceux-ci ne sont en général pas des archivistes professionnels, mais des enseignants ou des érudits locaux, proposés par l'Archiviste d'Etat et nommés par la Commission des Archives, qui, elle-même,

<sup>26</sup> Loi sur les archives publiques du 1<sup>er</sup> décembre 2000 (art. 1, 5, 6) et Règlement d'application de la loi sur les archives publiques du 21 août 2001 (art. 7 et surtout 21–23).

est une instance cantonale. Les inspecteurs sont étroitement suivis par les Archives d'Etat et leur fournissent des rapports d'inspections sur lesquels les archivistes du canton se basent pour surveiller les archives communales, repérer les éventuels problèmes, orienter leurs conseils et leurs directives.

D'après Ursus Brunold, Archiviste d'Etat adjoint en charge de la question des archives locales, ce système, en place depuis de nombreuses années, fonctionne bien. Le principal avantage qu'il y voit est la proximité des inspecteurs des communes inspectées. En effet, les administrations communales acceptent volontiers les visites de ces inspecteurs qu'ils connaissent par ailleurs; une relation de confiance, due aussi à la régularité des passages, s'instaure entre inspecteurs et responsables locaux.

En 28 ans de service aux Archives, M. Brunold remarque une progressive prise de conscience archivistique dans les communes, en partie grâce au travail des Archives d'Etat et de leurs inspecteurs.

### Canton du Tessin

Le Tessin ne possède pas de textes légaux relatifs aux archives et à leur gestion. La *Loi sur les communes* du 10 mars 1987 (*Legge organica comunale*) et son Règlement d'application mentionnent seulement que le secrétaire communal est responsable de conserver les archives et que les Archives d'Etat peuvent donner des conseils aux communes (*Loi*, art. 138 al. c; *Règlement*, art. 22).

Pendant longtemps, le rôle des Archives d'Etat auprès des archives locales dépendait de la volonté des archivistes, des moyens et du temps à disposition. C'est au début des années 1990 que, suite à un constat alarmant sur l'état de classement et de conservation des archives locales,<sup>27</sup> le Conseil d'Etat du canton du Tessin décide la création d'un service spécial, lié aux Archives d'Etat, ayant pour tâche de s'occuper essentiellement de la question des archives locales. Ce *Servizio archivi locali* (SAL) a pour mandat de «prendere tutte le misure necessarie per la salvaguardia degli archivi minori ticinesi e la valorizzazione dei loro documenti».<sup>28</sup>

Les quatre archivistes du SAL (3,5 ETP<sup>29</sup>) développent leur action autour de deux axes principaux :

- les missions «classiques» incombant habituellement aux Archives d'Etat: inspections, interventions de sauvetage, conseils sur la gestion et la conservation des documents;
- le classement et l'inventaire des archives locales.

Selon Marco Poncioni, responsable du SAL depuis sa création, le travail principal de son service est le classement des archives anciennes et intermédiaires (env. 1200–2008), le conseil aux communes demeurant plutôt une activité secondaire.

<sup>27</sup> Ce mauvais état de classement déjà connu des archivistes est confirmé par une enquête menée en 1994 par les Archives d'Etat: sur un total de plus de 600 archives locales, 14% de ces archives possèdent un inventaire, 38% ne sont que partiellement classées, alors que 48% ne sont pas classées du tout (Poncioni, Marco: Gli archivi locali in Ticino. Vecchi problemi e nuove strategie. In: Les Archives en Suisse I, Saint-Gall 1997, pp.25–28).

<sup>28</sup> Poncioni, Gli archivi locali, p.27.

<sup>29</sup> Equivalent temps plein.

Une particularité du système est que les prestations du SAL sont payantes pour les communes. Le service exécute en effet son travail, sur demande des autorités locales, en facturant ses prestations aux mandants. Le tarif pratiqué par le SAL est tout à fait acceptable pour les administrations qui ne rechignent pas à cette dépense pour obtenir un travail de qualité. Les autres frais (infrastructure, complément du salaire des archivistes) incombent à l'Etat qui montre ainsi son intérêt pour les archives locales et assume sa part de responsabilité, alors même qu'il n'y est pas obligé par la Loi.

M. Poncioni tire un bilan globalement positif des quelque 18 ans d'activités du SAL. Le nombre de communes dont les archives ont été classées a fortement augmenté et les autorités locales se montrent très satisfaites du résultat. Le fait que les collectivités locales doivent bourse délier pour les prestations du SAL responsabilise les autorités et les pousse à mieux considérer la question de leurs archives. D'un autre côté, le SAL est forcé de fournir des prestations de qualité, de calibrer les projets à ses moyens et de respecter les contrats et les délais.<sup>30</sup>

### Canton de Vaud

Les relations plus que centenaires entre les Archives cantonales vaudoises (ACV) et les communes de ce canton sont longuement détaillées dans le récent *Panorama des Archives communales vaudoises 1401–2003*.<sup>31</sup>

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et tout au long du XX<sup>e</sup>, la politique des ACV a consisté à surveiller les archives communales, par le biais d'inspections, à y prodiguer des conseils, notamment en édictant des directives et des documents de référence, et à établir les inventaires des fonds d'archives.<sup>32</sup> La mise en pratique de cette politique demandait un investissement considérable de la part des ACV. Fondée surtout sur les contacts directs, la pratique développait une relation de confiance entre les deux parties et, petit à petit et grâce à la conviction des archivistes, les questions liées à la conservation des archives communales faisaient leurs chemins au sein des administrations. Le bilan de la politique menée par les ACV tout au long du XX<sup>e</sup> siècle est d'ailleurs globalement positif.<sup>33</sup>

Au milieu des années 1990, avec l'arrivée du nouvel archiviste cantonal Gilbert Coutaz et suite à la «découverte» d'un important arriéré dans les archives administratives, les ACV recentrent leurs activités et réorientent notamment leur politique envers les archives communales. Tout en se basant sur le «capital de sympathie» que les archivistes des ACV ont acquis auprès des communes, il leur semble important maintenant de responsabiliser les autorités locales tout en demeurant prêtes à les encadrer et à les guider. Les principes directeurs énoncés au terme du *Panorama* résument la politique que veulent suivre les ACV à l'avenir.<sup>34</sup>

Pour appliquer cette politique, les ACV prennent ou soutiennent les mesures suivantes :

<sup>30</sup> Le SAL a récemment été certifié pour sa gestion de la qualité (ISO 9001:2000).

<sup>31</sup> Coutaz, Gilbert; Kupper, Beda; Pictet, Robert; Sardet, Frédéric (Hg.): *Panorama des Archives communales vaudoises 1401–2003*. Lausanne 2003.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 136–202.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 203–216.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 503–506.

- publication d'un *Guide pratique de gestion des archives communales* en 1999, revu en 2007, pierre angulaire de leur politique de conseils auprès des communes ;
- création en 1996 de l'Association vaudoise des archivistes qui a notamment pour objectif de promouvoir la profession d'archiviste et de créer un réseau professionnel dans le canton de Vaud ;
- formation de base pour les secrétaires municipaux et les responsables d'archives communales sur le thème «Gérer les archives courantes et intermédiaires» ;
- encouragement à engager des archivistes professionnels pour les communes, notamment en regroupant les besoins de plusieurs communes ;
- rédaction, dans le cadre du *Panorama*, des inventaires des fonds communaux non encore traités et publication de tous les instruments de recherche via Internet.

Dans leur ensemble, la politique et les pratiques des ACV représentent un bon équilibre : les ACV assurent les missions que la loi leur assigne en mettant à disposition des autorités locales des outils, des compétences et un soutien professionnels, tout en insistant pour que les communes assument leurs responsabilités.

### Canton de Zurich

A Zurich, la *Loi sur les archives (Archivgesetz)* du 24 septembre 1995 s'applique à toutes les archives publiques, y compris à celles des communes et des paroisses. Le rôle des Archives d'Etat auprès des communes y est clairement défini : «[Das Staatsarchiv] berät die öffentlichen Organe und übt die fachliche Aufsicht über die andern Archive aus.» (art. 5) L'ordonnance liée à cette loi (*Archivverordnung* du 9 décembre 1998) précise que «öffentliche Organe führen Registraturpläne und Verzeichnisse zum Zweck der Erschliessung ihrer Akten» (art. 8 al. d). Les Archives d'Etat fournissent des modèles de plan de classement et d'inventaire, ainsi que d'autres conseils.<sup>35</sup> Elles peuvent par ailleurs édicter des directives concernant l'archivage (art. 15). Selon Josef Zweifel, ancien archiviste d'Etat adjoint responsable des relations avec les communes, la mission principale des Archives d'Etat demeure celle de conseil aux responsables d'archives communales.

Sur cette base, les actions concrètes des Archives d'Etat auprès des communes sont les suivantes :

- conseils oraux ou écrits ;
- inspection d'archives, sur demande des communes, des Conseils de districts ou d'entreprises privées offrant des services d'archives aux communes ;
- visite périodique de toutes les archives (la dernière «ronde» a été effectuée par Otto Sigg à l'occasion de la préparation de son ouvrage *Archivführer der Zürcher Gemeinden und Kirchgemeinden*, paru en 2006) ;
- cours pour les responsables d'archives, dispensés par types d'archives (p.ex. : 2002 : *Schulgemeinden* ; 2007 : paroisses réformées) ;

<sup>35</sup> Notamment, le *Merkblatt* «Empfehlungen für die fachgerechte Aufbewahrung von Archivalien» (<http://www.staatsarchiv.zh.ch/gemeindearchive.php>, consulté 27.3.2008).

- discussions au sein de la Commission des archives (au niveau cantonal), avec les représentants de la Fédération des secrétaires communaux (*Gemeindeschreiberverband*);
- campagne de microfilmage de sécurité des fonds anciens des communes.<sup>36</sup>

Dans le canton de Zurich, la tendance actuelle veut que de plus en plus de communes fassent appel à des spécialistes pour la gestion et pour le suivi de leurs archives (entreprises privées). Les Archives d'Etat soutiennent ces initiatives. Ces privés qui offrent leurs services suivent généralement les directives des Archives d'Etat. Le vœu de ces dernières serait d'avoir des contacts plus serrés avec eux afin de coordonner les actions au niveau cantonal et d'appliquer partout les mêmes normes.

Les Archives d'Etat de Zurich n'ont que très rarement pris en charge et conservé des fonds d'archives communales. Beat Gnädinger, nouvel archiviste d'Etat depuis 2006, insiste sur le maintien de cette politique :

«Die Rolle eines kantonalen Archivs kann nicht darin bestehen, die Archive von mehreren hundert kommunalen Körperschaften ohne (beziehungsweise gegen den) gesetzlichen Auftrag und ohne entsprechende Budgetmittel ganz oder teilweise aufzubewahren. [...] Hingegen nimmt das Staatsarchiv selbstverständlich seine gesetzlich festgeschriebene Beratungs- und Aufsichtsfunktion wahr, und es ist bereit, kommunale Bestände in Notfällen für eine beschränkte Zeit in Obhut zu nehmen.»<sup>37</sup>

Que retenir du cas zurichois? De l'avis de M. Zweifel, le contact direct des archivistes avec les responsables communaux est important. Un rapport de confiance s'établit par la connaissance mutuelle; les visites régulières ne semblent donc pas être remises en question. L'efficacité des mesures et l'état général des archives communales dépendent évidemment en grande partie de l'intérêt et de la motivation du responsable local des archives.

Les inspections périodiques permettent d'avoir toujours une vision globale de toutes les archives (une fois tous les 10 ans p. ex.) et de bien cibler les conseils et les ressources mises à disposition par le canton. D'ailleurs, ce système est en place depuis de nombreuses années.<sup>38</sup>

### Bilan et comparaison avec le cas valaisan

Au terme de ce bref tour d'horizon des politiques et des pratiques en matière d'archives communales dans quelques cantons suisses, nous constatons tout d'abord que l'impression initiale de particularisme est confirmée! Malgré ce constat, les cantons se répartissent grossièrement en trois catégories assez distinctes :

- ceux qui ne font rien ou très peu et qui se contentent d'une surveillance passive des archives communales;<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Voir les rapports d'activité des Archives d'Etat ([www.staatsarchiv.zh.ch/download#jahresberichte](http://www.staatsarchiv.zh.ch/download#jahresberichte), consulté 23.5.2008).

<sup>37</sup> Jahresbericht StAZH, 2007, p. 13.

<sup>38</sup> L'action des Archives d'Etat remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle; un règlement de 1887 donne la responsabilité de la surveillance des archives communales aux Archives d'Etat (<http://www.staatsarchiv.zh.ch/gemeindearchive.php>, consulté 1.7.2008).

<sup>39</sup> Nous avons clairement décidé de ne pas étudier ces cantons-là (voir plus haut, p.201, note 25).

- ceux qui pratiquent le conseil et une surveillance plutôt active (directives, visites), sans toujours avoir une politique clairement établie ;
- ceux qui possèdent et expriment une réelle politique vis-à-vis des communes, politique qui est fondée sur la législation et qui débouche sur des pratiques systématiques et organisées.

Il apparaît que la question des archives communales est traitée à des niveaux différents dans la législation. Pour quelques cantons, elle figure dans une loi (Genève p.ex.), alors qu'ailleurs elle fait l'objet d'un règlement ou d'une ordonnance. Cette différence de traitement nous semble importante dans la mesure où elle peut influencer sur les pratiques dans le domaine, sur les moyens qui pourront être mis à disposition et sur le poids des actions de l'institution cantonale dans les communes.

D'autres particularismes sont évidemment visibles au niveau des pratiques et des mesures concrètes des Archives d'Etat. Chaque canton a développé, souvent au cours de longues années, une manière différente d'aborder la question des archives communales. Les politiques et les pratiques mises en place dépendent de facteurs multiples : traditions archivistiques, moyens à disposition, motivation des autorités communales, intérêts de l'archiviste cantonal, volonté politique du canton vis-à-vis des communes, etc.

Au-delà de la diversité résumée ci-dessus, quelques éléments se retrouvent cependant presque partout, notamment la surveillance des archives communales dévolue aux Archives d'Etat et le rôle de conseiller que jouent ces dernières. Un autre point commun est que, dans le domaine archivistique en Suisse, l'Etat cantonal surveille et propose, mais n'impose que très rarement. A la différence de la France, par exemple, Etat centralisateur par excellence, aucune directive n'est réellement imposée par une institution cantonale à une commune, pas plus d'ailleurs que les Archives fédérales suisses n'en imposent aux Archives des différents cantons. La sacro-sainte autonomie communale et, plus globalement, la répartition des attributions entre les trois niveaux d'organisation (Confédération, cantons, communes) sont des principes tout à fait valables et respectés dans le domaine des archives.

De même, on remarque l'émergence, un peu partout, de « nouveaux » problèmes liés à la gestion des archives communales, comme les fusions de communes, la mise en œuvre du Records Management et de la gestion électronique des documents, et l'archivage des données électroniques. Les institutions cantonales se trouvent parfois encore relativement démunies lorsqu'elles doivent orienter les communes sur ces questions.

Pour ce qui précède, le Valais peut être assimilé aux autres cantons. Le canton a proposé des solutions et pris des mesures analogues ou proches de celles d'autres cantons. Les inspections d'archives communales sont une pratique très répandue dans tout le pays, y compris en Valais. Il semble que cette manière de procéder a été longtemps appréciée de part et d'autre (Archives cantonales – communes). Si elle est parfois aujourd'hui remise en question (p.ex. Vaud), elle n'en reste pas moins une option possible.

La mise à disposition d'une documentation de base pour les communes est aussi une pratique courante, parfois même inscrite dans la loi (Genève). Le Valais est, dans

ce domaine, un bon élève, proposant aux communes un *Guide pour les archives communales du Valais*, à l'instar de ce qui se fait dans le canton de Vaud ou en Argovie. D'autres cantons fournissent aussi de telles informations et de la documentation, mais de manière plus disparate.

Malgré ces nombreuses similitudes, quelques éléments, sans être forcément des exceptions absolues dans le paysage archivistique suisse, font que le cas valaisan est particulier.

La prise en charge par les Archives de l'Etat des fonds anciens des communes est certes la particularité la plus marquée. En effet, nous n'avons pas rencontré ailleurs en Suisse une situation similaire. La collecte et la centralisation des archives communales anciennes s'est pratiquée ici, surtout sous «l'ère Ghika», de manière très systématique. Cette tradition se perpétue aujourd'hui, bien qu'avec moins de rigueur. Ces nombreux dépôts font qu'à l'heure actuelle une centaine de communes et de bourgeoises ont leurs archives anciennes à Sion. Cette pratique pose la question des coûts de conservation et celle de la date limite de reprise des fonds; cette dernière n'étant pas fixée, les archivistes sont parfois gênés face aux demandes des communes.

Les AEV ont souvent effectué des tâches pour les archives des communes, comme le classement des fonds et la rédaction d'inventaires. Cela s'est fait bien sûr pour les fonds déposés à Sion, mais également, à de nombreuses reprises, pour des fonds repris par les communes.

Les deux éléments que l'on vient de citer contribuent au fait que les communes ne se sentent souvent que peu responsables vis-à-vis de leurs archives. Les archivistes du canton ayant souvent volé au secours des communes désemparées et s'étant parfois substitués aux autorités dans la gestion des archives, ils ont du coup également déchargé les communes. Cette déresponsabilisation chronique doit être à notre sens corrigée aujourd'hui et les tâches de chaque partie mieux définies.

Un dernier détail peut encore avoir une influence sur la politique et les pratiques vis-à-vis des communes, tant actuelles qu'à venir: le bilinguisme du canton du Valais rend souvent complexes les questions qui doivent se régler sur un plan cantonal. D'un point de vue tout à fait pratique, cela implique notamment de pouvoir compter sur des collaborateurs provenant des deux régions linguistiques (ou du moins à l'aise dans les deux langues).

### Le Valais doit-il développer une politique et des pratiques originales ?

Il paraît évident, à ce stade de la réflexion, que les AEV, vu la situation particulière du canton, peuvent envisager de développer une politique et des pratiques originales, tout en évitant cependant de «réinventer la roue» dans leurs relations avec les communes.

En effet, toute l'expérience accumulée en plus de cent ans de relations avec les communes doit être aujourd'hui mise à profit et servir à préparer l'avenir. Ce capital comprend notamment les relations établies avec les autorités locales lors des nombreuses visites effectuées par les archivistes, le travail de gestion des fonds com-

munaux déposés aux AEV et les nombreux inventaires établis et mis à disposition par les AEV.

Nous avons également mis en évidence, les nombreuses et diverses solutions proposées par les institutions d'autres cantons. Certaines de ces solutions pourraient être appliquées en Valais aussi. Une évaluation au cas par cas de chaque pratique doit être effectuée, à la lumière de la situation valaisanne.

La mise en place d'une politique concernant les archives communales doit en outre tenir compte des moyens, de la volonté politique et des besoins spécifiques des partenaires (Etat, communes), ainsi que de la répartition des tâches entre ces derniers. Cette politique se doit donc d'être adaptée et réaliste.

### **Quelle politique pour les relations entre les AEV et les communes demain ?**

L'ultime partie de notre étude a pour objectif de proposer des options et des orientations pour les AEV dans le domaine de la gestion des archives communales et, plus largement, de ses relations avec les communes. Il ne s'agit pourtant pas ici de proposer des mesures concrètes ou des actions à mener, tant il nous semble important de définir une politique claire avant de s'engager dans une voie ou dans une autre. Nous nous contenterons donc de définir les priorités dans la réflexion et dans la démarche à engager aux AEV, puis de proposer quelques éléments qui nous paraissent essentiels pour une politique concernant les archives communales en Valais.

#### **Les besoins et les priorités**

Nous avons constaté que, si les pratiques des Archives de l'Etat vis-à-vis des communes sont généralement appréciées et portent leurs fruits, elles pèchent en revanche par leur manque de fondements (réglementation, politique exprimée) et de régularité. Parallèlement, du côté des communes, la conscience de la question des archives et les actions qui y sont liées sont très inégalement présentes.

Nous pensons qu'une amélioration de la situation est possible et qu'elle passe par une réflexion sur la question, par la définition d'une politique claire et par le choix et la mise en place de mesures concrètes. Tout au long de ce processus dont nous détaillons les étapes ci-dessous, les archivistes des AEV devront tenir compte de la situation passée et existante de l'institution, des ressources à sa disposition, ainsi que des réactions, de l'ouverture d'esprit et des possibilités des principaux partenaires, les communes.

En tenant compte de ce qui précède, nous définissons ainsi les priorités qui représentent autant d'étapes du processus.

- *Réflexion.* Avant toute chose, une réflexion sérieuse doit être menée à l'interne de l'institution, entre archivistes. Cette réflexion de base pourrait être ouverte à des partenaires externes aux AEV, notamment des représentants de l'administration cantonale, des communes et des professionnels de la branche.
- *Politique et stratégie.* L'étape suivante, cruciale à notre sens, consiste en la définition d'une politique claire contenant tous les éléments constitutifs des relations à venir entre les AEV et les communes et les fondements des pratiques de

l'institution cantonale dans ce domaine. Cette politique doit être soutenue par la hiérarchie et franchement exprimée, c'est-à-dire rédigée et communiquée au sein des AEV et surtout auprès des communes. Elle doit aussi donner lieu, au niveau de la direction des AEV, à une stratégie explicite planifiant l'application de la politique.

- *Solutions.*<sup>40</sup> Sur la base de la politique et de la stratégie ainsi définies, un choix de solutions doit être ensuite effectué, se traduisant par la mise en place d'actions et de mesures concrètes. A cette étape du processus, il sera important de tenir compte des connaissances acquises dans les relations avec les communes, ainsi que des expériences vécues dans d'autres cantons. Il s'agira également de cerner au mieux les attentes des communes, leurs probables réactions aux solutions proposées et les ressources qu'elles seront prêtes à engager dans le domaine de leurs archives. Pour toutes ces questions, il nous semble important de pouvoir compter sur des réseaux professionnels et relationnels, tant à l'intérieur du canton (responsables communaux) que dans la Confédération (responsables cantonaux des archives communales).
- *Application.* Appliquer les mesures et mener les actions définies au point précédent marquent les dernières étapes du processus. Celles-ci doivent se réaliser en étroite collaboration avec les partenaires. Au terme d'une action, d'un projet ou après qu'une mesure est appliquée, il s'agira d'établir des moyens d'évaluer les résultats concrets et, au besoin, de modifier en les améliorant toutes les pratiques mises en place. Un questionnement continu de ces pratiques, tout comme celui de la politique générale, nous paraît le garant d'une gestion efficace et suivie de la question des archives communales.

Depuis la rédaction de notre travail de Master, certaines orientations ont d'ores et déjà été prises. En effet, une réflexion s'est engagée d'une part sur la réglementation d'application de la nouvelle Loi (LIPDA), d'autre part sur la refonte du principal outil de travail destiné aux archives communales, le *Guide*. Dans ce sens, un catalogue de procédures couvrant l'ensemble des pratiques archivistiques est en gestation au sein des AEV. La « machine » est donc en marche.

### Les éléments essentiels de la politique des AEV envers les communes

Brûlant exceptionnellement la première étape du processus tel que décrit ci-dessus, nous nous proposons d'exposer quelques éléments qui devraient être pris en compte dans la réflexion et contenus dans la politique à définir en matière d'archives communales.

Elle devra manifester les responsabilités respectives des AEV et des communes. Dans ce sens, deux éléments doivent être pris en compte.

a) *Les AEV doivent se recentrer sur leurs missions.* En matière d'archives communales, selon la législation et la réglementation, il s'agit essentiellement de remplir les tâches suivantes :

<sup>40</sup> Pour des exemples de mesures concrètes, voir le Catalogue de mesures proposé en Annexe 5 de Reynard, *Politique et pratiques*, pp.78–84.

- *Le conseil aux responsables d'archives locales.* Cela inclut les conseils ponctuels fournis par les archivistes sur demande des responsables ou prodigués lors de visites d'archives et dans les rapports d'inspections, mais aussi bien sûr les conseils et toutes les informations disponibles dans le *Guide pour les archives communales du Valais*. Il serait bien, à l'avenir, d'ajouter à cela une formation pour les secrétaires et les archivistes communaux dispensée par les AEV.
- *La surveillance des archives communales.* Cette mission devra, dans la politique à mettre en place, être mieux définie et appliquée. Il faudra aussi garder à l'esprit que les ressources actuelles des AEV ne permettent pas la réalisation de miracles !
- *La prise en charge des fonds « historiques » des communes.* Cette tâche devrait à notre sens être poursuivie, malgré sa relative difficulté. Le dépôt et la centralisation d'archives anciennes présentent des avantages, notamment au niveau de la sécurité des fonds et de la facilité de consultation pour les chercheurs. En contrepartie, cela a évidemment un coût qu'il faudrait estimer et, dans une mesure à définir, reporter sur les communes. Au-delà des aspects matériels, la prise en charge de fonds communaux anciens devrait être basée sur une politique d'acquisition affirmée, politique qui n'existe pas encore aux AEV. Celle-ci devrait elle-même être liée à une politique de constitution du patrimoine à définir au plan cantonal.

b) *Les communes doivent, de leur côté, assumer leurs responsabilités.* Cela passe notamment par :

- *Le rappel de ces responsabilités aux communes.* Les communes ont des obligations formelles en matière d'archives, soit dans la conservation de certains documents et la constitution d'archives, soit dans la mise à disposition des citoyens de ces documents communaux (obligations contenues dans la *Loi sur les communes* et la LIPDA).
- *Un contrôle mutuel entre communes.* Les autorités et surtout les secrétaires communaux sont en contact, d'une commune à l'autre, dans le cadre d'associations ou de manière plus informelle. Une sorte de contrôle mutuel des pratiques communales existe déjà ; on pourrait imaginer le développer sur la question des archives communales.

La politique des AEV vis-à-vis des communes doit aussi développer de nouvelles collaborations et entretenir celles qui existent déjà.

- Les collaborations et les contacts établis avec les communes tout au long de nombreuses années doivent être entretenus, parfois ravivés. Le contact direct des archivistes avec les responsables locaux est une pièce essentielle du système. Il s'agira de trouver des moyens pour maintenir, si possible, ce contact, tout en tenant compte d'une situation des AEV bien différente d'autres époques (nouvelles compétences, nouvelles responsabilités, recentrage sur les archives de l'administration, moyens toujours limités, etc.).
- Dans le domaine de l'administration communale, des réseaux existent, notamment à travers les associations de communes et de secrétaires communaux. Les AEV doivent tenir compte de ces réseaux et en profiter pour nouer des contacts avec les communes et leurs responsables.

- Des possibilités de collaboration des AEV avec des professionnels de l'archivage et de la gestion documentaire sont aussi à considérer. Les AEV doivent saisir l'opportunité de collaborer avec ces professionnels et même de promouvoir la professionnalisation de la branche archivistique. Par ailleurs, les AEV devraient, à travers leur politique, s'imposer comme partenaire incontournable de toute entreprise ou personne privée proposant des services liés à l'archivage et à la gestion documentaire.
- Dépassant les frontières cantonales, les archivistes des AEV doivent créer et maintenir des contacts étroits et suivis avec les responsables d'archives communales au sein d'autres institutions cantonales. Si chaque canton a ses particularités, de nombreuses questions sont similaires et les expériences de l'un peuvent toujours servir à l'autre.

Le dernier élément que nous proposons pour une politique des AEV vis-à-vis des communes peut être étendu à l'ensemble de l'activité de l'institution. Il s'agit d'en améliorer l'image auprès des partenaires et, plus largement, auprès du public. En effet, il apparaît, notamment dans les résultats de l'enquête 2008, que les missions et les activités des AEV ne sont pas bien connues. Certaines communes ne sont même pas conscientes qu'elles peuvent obtenir de l'aide auprès du canton. Il semble donc important d'inclure dans la politique des AEV une amélioration de la communication des informations et de l'image générale de l'institution.

### **Bilan et perspectives**

Au terme de cette étude, trois éléments nous paraissent essentiels.

Tout d'abord, les AEV portent une responsabilité et doivent jouer un rôle dans la gestion des archives communales. Tant sur la base de leur expérience et de leur tradition professionnelle que sur celle de leurs obligations légales, elles doivent assumer ce rôle et ne peuvent pas reporter toutes les tâches et les responsabilités sur les autorités et les administrations locales.

Ensuite, nous avons constaté que les fondements des pratiques des AEV vis-à-vis des communes ne sont pas assez solides. Les archivistes ne peuvent souvent se fier qu'à leur propre jugement pour appliquer une politique – mal définie – envers les archives communales. De plus, un hiatus est perceptible entre les obligations des AEV et leurs actions réelles ; il est notamment provoqué par un décalage entre les objectifs fixés et les moyens à disposition.

Finalement, nous sommes persuadé qu'une amélioration de la situation est possible. Elle passe, à notre sens, par la mise en place d'un processus comportant plusieurs étapes : réflexion sur la question, définition d'une politique, choix de solutions et application de mesures concrètes.

Dans la problématique des archives communales, comme dans bien d'autres, afin d'engager une réflexion sur des bases solides, il nous semble important de bien connaître la situation passée et actuelle de l'institution (politique, pratiques, traditions), de l'évaluer à la lumière d'expériences différentes (p. ex. d'autres cantons), d'en relever les atouts et les faiblesses, pour enfin suivre les étapes du processus développé ici. C'est ce que nous avons tenté de démontrer au travers de cette contribution.