

Paris, le 23 juillet 2007

La directrice des Archives de France

à

Mesdames les directrices des services des
Archives nationales

Mesdames et Messieurs les directeurs
d'archives départementales
sous couvert de Mesdames et Messieurs les
présidents des conseils généraux

Mesdames et Messieurs les archivistes
communaux
sous couvert de Mesdames et Messieurs les
maires

Mesdames et Messieurs les archivistes
régionaux
sous couvert de Mesdames et Messieurs les
présidents des conseils régionaux

Note d'information DITN/RES/2007/005

Objet. Audit archivage dans les ministères

Contexte et état des lieux

La Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) a lancé, durant la vague 5 des audits de modernisation, un audit transversal sur l'archivage dans les ministères¹. Cet audit vient de s'achever avec la mise en ligne des recommandations sur son site : http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/668.pdf

La Direction des Archives de France a bien évidemment joué un rôle central durant cet audit : elle participait au comité de pilotage de par son rôle interministériel en matière d'archives tandis que les missionnaires en charge des archives dans les ministères qui sont depuis janvier 2007 rattachés à la DAF, étaient les chefs de projets identifiés dans chacun d'entre eux aux côtés d'un inspecteur référent. Au-delà des ministères relevant « du réseau DAF », l'audit concernait également les ministères des affaires étrangères et de la défense.

¹ Ainsi que certains de leurs établissements publics.

Plusieurs rapports ont été publiés dont un état des lieux puis les recommandations proprement dites. L'état des lieux fait apparaître une situation relativement contrastée suivant les environnements. Ce contraste apparaît d'autant plus que l'audit a porté d'une part sur des ministères comme les Affaires étrangères, la Défense ou encore l'Economie et les Finances qui prennent en charge les archives tout au long de leur cycle de vie (de l'âge courant à l'âge définitif), à la différence du réseau relevant de la direction des Archives de France où les missions et services en charge de l'archivage dans les ministères ne contrôlent et gèrent que les deux premiers âges. La conservation et mise en valeur étant ensuite assurées par les Archives nationales qui étaient elles, hors du périmètre de l'audit. Plus généralement la situation des services d'archives en France se situe dans la moyenne en terme de ressources humaines et financières qui y sont affectées, par rapport aux autres services européens et nord-américains. Assez généralement également, les pratiques en matière de records management et d'archivage électronique restent marginales et relèvent encore de bonnes pratiques isolées.

Enfin, l'audit souligne la très grande difficulté à isoler les coûts de l'archivage tant la fonction archive est encore mal définie. Si les coûts en matière d'archivage définitif sont relativement simples à maîtriser, en revanche les coûts de l'archivage durant les deux premiers âges sont très complexes à calculer.

C'est la raison pour laquelle une étude complémentaire sur les coûts de l'archivage intermédiaire² a été conduite non seulement à partir des services d'archives des ministères mais également d'un certain nombre de centres et services d'archives intermédiaires de services déconcentrés, ainsi que d'établissements publics³. Ont été croisées d'une part des dépenses par nature⁴ et des dépenses par opérations du processus archivage⁵. Des moyennes ont été calculées, par exemple entre des locaux d'un ministère au cœur de Paris⁶ et une structure dédiée dans un service déconcentré. Un coût moyen a ainsi été déterminé, à savoir près de 53 euros le mètre linéaire pour cet âge intermédiaire. Il est remarquable de constater que les coûts relatifs aux opérations de tris⁷ représentent près de 60% du coût total, ce qui prouve l'importance du travail en amont qui permettrait de maîtriser dès la production le classement des documents et dossiers et réduirait ensuite ces traitements en aval. Des comparaisons avec les coûts proposés par des prestataires de société d'archivage ont permis de voir que pour le stockage des archives, le recours à l'externalisation permettait d'avoir des

² Consacré exclusivement à l'archivage papier. Pour les coûts d'une plate-forme d'archivage électronique, voir la note DITN/RES/2005/007 en date du 13 octobre 2005, sur une étude relative à la réalisation de plate-formes d'archivage électronique.

³ Bureau du service national de Lyon, bureau central des archives administratives militaires de Pau, maison de l'administration nouvelle de Nantes, centre des archives intermédiaires de la cour d'appel de Paris, chambre de commerce et d'industrie de Paris, direction générale des impôts/hypothèques à Paris, direction départementale de l'équipement d'Indre et Loire, préfecture d'Indre et Loire, direction départementale de l'équipement de l'Ain, direction des services fiscaux de l'Essonne, bureau de l'accueil du public, de la documentation et des archives du ministères de l'Équipement.

⁴ Bâtiment, transports, nettoyage, maintenance, fluides, équipements, coûts informatiques, cartons...

⁵ en aval et en amont de la gestion des archives intermédiaires : respect et mise en pratique des instructions, formations, sensibilisation des services producteurs, correspondance avec les services d'archives définitifs ; processus d'archivage : collecte, tri des archives courantes/intermédiaires, récolement, conservation, communication.

⁶ Sur la base de données fournies par France Domaine.

⁷ Là encore des pondérations ont été calculées entre le coût d'opérations de tris d'archives sérielles et, à l'inverse, le coût d'opérations de tris d'archives type archives décisionnelles.

coûts trois fois moindre mais qu'à l'inverse, dès que des mouvements (collecte, communication, destruction) étaient à prendre en compte, les coûts chez un prestataire sont 12 fois plus élevés.

Principales recommandations

L'audit a mis en avant trois chantiers de transformation de l'archivage en lien direct avec la modernisation de l'Etat. Les objectifs de ces enjeux sont :

- de réduire les coûts cachés de l'archivage (préjudices en cas d'éliminations sauvages illégales ou à l'inverse coûts d'un stockage inutile)

- de favoriser l'administration électronique : dématérialiser un processus métier n'a pas de sens si on ne se donne pas les moyens d'assurer son archivage sécurisé durant les délais requis

- d'améliorer le service rendu aux clients tant internes (services producteurs) qu'externes (citoyens, administrés, chercheurs).

1- Une rationalisation de l'archivage papier

Celle-ci passe par :

- la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des stocks avec utilisation de locaux d'archivage mutualisés en délocalisant les archives qui ne sont plus d'utilité courante (voire externalisation contrôlée par les services publics d'archives pour des archives qui ne sont plus communiquées)

- la mise en œuvre de travaux de tri le plus en amont possible dans le cycle de vie des documents et celle de versements réguliers et maîtrisés de manière à optimiser les processus de traitement de l'archivage, l'archivage étant plus coûteux lorsqu'il intervient en bout de chaîne

2- La mise en œuvre de l'archivage électronique

Celle –ci recouvre les opérations suivantes, correspondante à la mise en place de politiques, de référentiels et d'outils dont certains existent déjà :

- la définition d'une politique d'archivage⁸

- l'intégration des modules d'archivage dans les principaux systèmes d'information avec en amont, la prise en compte de l'archivage dans les schémas directeurs informatiques des ministères

- la mise en œuvre d'exports de données au format du standard d'échange de données pour l'archivage, vers les plates-formes d'archivage⁹

⁸ Voir la note DITN/RES/2006/005 en date du 13 septembre 2006 relative à la publication de l'étude commanditée par la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) sur l'archivage électronique sécurisé dans le secteur public

-le développement des plates-formes d'archivage électronique sécurisées en trouvant le bon niveau de mutualisation¹⁰. La mutualisation pourrait être particulièrement pertinente dans le cas de productions transversales amenées dans les années à venir à connaître une structuration et une harmonisation croissantes (notamment les dossiers de personnels, les dossiers de marchés)

-le développement d'une démarche qualité en mettant en place des critères de labellisation

-la professionnalisation de la fonction notamment en matière d'administration électronique et de mise en place de démarches de « records management » : intégration de la problématique de l'archivage dès la création du document par la prise en compte du cycle de vie des documents et données (délais de conservation), ainsi que par une meilleure structuration de l'information (plans de classement, métadonnées).

3- La mise en place d'une véritable organisation structurelle de la fonction archivage avec une meilleure prise en compte de la fonction par les directeurs et responsables de programmes

Elle doit se traduire par :

-le pilotage de la fonction archivage en mode LOLF : mise en place d'indicateurs permettant de spécifier la fonction archives (indicateurs de gestion partagés entre le service d'archivage et le service producteur ; indicateurs de pilotage)

-le renforcement de la fonction archivage, dans la suite de la circulaire du 2 novembre 2001 sur la gestion des archives de l'Etat : au niveau interministériel, élaboration d'une charte interministérielle d'archivage, intégration de volets archivage dans les missions d'inspection, sensibilisation aux enjeux de l'archivage au sein des écoles supérieures de la fonction publique ; au niveau ministériel, mise en place de correspondants dont les profils de poste sont à intégrer dans les référentiels emploi à intégrer dans le référentiel interministériel des métiers de l'Etat¹¹

- l'évolution de la fonction support archivage vers une fonction prestataire de service par la contractualisation à mettre en œuvre entre les producteurs et les services d'archives¹² et l'adaptation de l'offre de service (notamment développement de la

⁹ Voir la note DITN/RES/2006/001 en date du 8 mars 2006 relative au standard d'échange de données pour l'archivage.

¹⁰ Voir les notes DITN/RES/2006/006 en date du 11 septembre 2006 et DITN/RES/2007/004 en date du 21 mai 2007, relative au lancement par la direction des Archives de France du marché concernant la réalisation d'une plate-forme d'archivage électronique pilote.

¹¹ RIME, piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

¹² Conventions d'objectifs et de moyens visant à préciser les rôles et responsabilités respectives des différentes parties. Pour les versements de documents/données numériques, il est recommandé pour chaque grand type d'archives, d'élaborer un contrat spécifique entre le producteur, le service d'archives et le service informatique. Voir la note DITN/DPACI/RES/2007/001 en date du 15 mai 2007, modèle de contrat de service pour le versement et l'élimination des données numériques de l'aide sociale à l'enfance.

mise en ligne des instructions archivistiques, des tableaux de gestion ainsi que des instruments de recherche tant en intranet qu'en internet).

Concernant l'offre externe (citoyens, administrés, chercheurs), la solution passe évidemment par le développement de la mise en ligne des instruments de recherche ainsi que d'un certain nombre de fonds numérisés. Des efforts ont déjà été accomplis en ce sens ces dernières années mais souvent de manière dispersée. Une dimension interministérielle (intégration des ressources et fonds déjà mis en ligne) dans un portail global est également à l'évidence, à développer.

L'audit débouchera sur des plans de transformation ministériels et interministériels portés à trois niveaux : d'une part un comité de pilotage que je préside qui rassemble, outre la direction des Archives de France (notamment les missions et le DITN), les directions et services des archives des ministères des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Economie et des Finances ainsi que le Service pour le développement de l'administration électronique (SDAE) pour le volet « archivage électronique » (initiative IF08). D'autre part un comité stratégique co-présidé par le directeur général de la modernisation de l'Etat et moi-même, qui rassemblera les secrétaires généraux des ministères afin d'impulser notamment les plans de transformation ministériels. Enfin au niveau du Premier ministre, le comité interministériel des archives de France (CIAF) créé en 2002¹³ qui définira un plan pluri-annuel.

Par ailleurs, l'audit archivage sera un levier important pour la modernisation des archives, car il s'inscrit tout naturellement dans la dynamique qui vient d'être lancée, au niveau de l'Etat, concernant la révision des politiques publiques qui comprend un volet sur le développement de l'administration électronique.

Martine de BOISDEFFRE

Directrice des Archives de France

¹³ Décret du 23 janvier 2002