

Actes de colloques

Les Archives face aux évolutions administratives

Réforme de l'État, décentralisation, enjeux de la dématérialisation



Direction des Archives de France

Les Archives face aux évolutions administratives

- Réforme de l'État, décentralisation, enjeux de la dématérialisation -

Actes du colloque national de la direction des Archives de France

Clermont-Ferrand, 20 et 21 septembre 2007

2008

La préparation à l'édition des actes de ce colloque a été assurée par Pierre FOURNIE, chef du département des publics de la direction des Archives de France, avec l'aide de Françoise BANAT-BERGER, chef du département de l'innovation technologique et de la normalisation. Les contributions ont été réunies par Hacina HOCINE, responsable du bureau du réseau et de la politique territoriale.

Avertissement

La communication sur les archives des intercommunalités, prononcée par M. Emmanuel CAMUT, adjoint au chef du bureau des structures territoriales à la direction générale des collectivités locales, n'a pas été adressée à l'éditeur. Entre-temps, cette question a fait l'objet de l'article 6 la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives.

L'éditeur signale également la réimpression, au mois de mars 2008, de *La pratique archivistique française*, édition de 1993 accompagnée d'un supplément (avril 1993-juillet 2007). L'ouvrage peut être commandé à [La Documentation française](#). Le supplément juridique, réglementaire, normatif et bibliographique est [en ligne](#) sur le site Internet de la direction des Archives de France.

En couverture

Impression des données tirées de l'application d'archivage des marchés publics dématérialisés, installée aux Archives municipales de Limoges.

© Direction des Archives de France, photographie François Carlet-Soulages, 2007.

© Direction des Archives de France, Paris, 2008

ISBN : 978-2-86000-334-6

En application du Code de la propriété intellectuelle (articles L 122-4 et L 122-5), toute reproduction ou traduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de la direction des Archives de France et de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite. Par conséquent, les copies ou les reproductions du présent ouvrage sont strictement réservées à l'usage privé du copiste. Sous réserve que soient indiqués clairement le nom de l'auteur, celui de la direction des Archives de France et la source, la représentation ou la reproduction d'extraits du présent ouvrage à des fins exclusives d'illustration dans le cadre de l'enseignement et de la recherche sont autorisées dès lors que le public auquel cette représentation ou cette reproduction est destinée est composé majoritairement d'élèves, d'étudiants, d'enseignants ou de chercheurs directement concernés et que l'utilisation de cette représentation ou cette reproduction ne donne lieu à aucune exploitation commerciale.

Publié en ligne le 30 octobre 2008 (version 1).

Sommaire

Avant-propos _____	7
Allocution de bienvenue _____	8
Dominique SCHMITT, préfet de la région Auvergne et du Puy-de-Dôme	
Introduction aux travaux _____	10
Martine DE BOISDEFFRE, directrice des Archives de France	
<i>I - Déconcentration et réorganisation de l'État</i> _____	13
La réforme de l'administration territoriale de l'État : une expérience _____	14
Jean ARIBAUD, préfet, président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État	
Réorganisation et simplification administrative, un nouveau défi pour les Archives _____	18
Pascal ÉVEN, chef du département de la politique archivistique et de la coordination interministérielle à la direction des Archives de France	
Les pôles culture et l'évolution des services culturels de l'État en région _____	23
Philippe-Georges RICHARD, directeur régional des affaires culturelles d'Auvergne	
Table ronde : La gestion des archives intermédiaires de l'État _____	27
Présentation synthétique _____	27
Rosine CLEYET-MICHAUD, directrice des Archives départementales du Nord	
La gestion des archives intermédiaires de l'État : à la recherche d'un équilibre _____	29
Frédérique PILLEBOUE, Archives départementales du Nord	
La gestion des archives intermédiaires de l'État : une expérience de réseau au ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) _____	38
Françoise LEMAIRE, responsable de la mission des archives MEDAD/DGPA/DAJIL/MAR	
« Il n'est de richesse que d'homme » : les archives courantes et intermédiaires à la préfecture et au conseil général d'Indre-et-Loire _____	45
Luc FORLIVESI, directeur des Archives départementales d'Indre-et-Loire	
La gestion des archives intermédiaires au sein du ressort de la cour d'appel de Paris _____	48
Stéphane HOCQUET, directeur délégué adjoint au service administratif régional de la cour d'appel de Paris, ministère de la Justice	
L'audit de modernisation relatif à l'archivage : étude complémentaire sur les coûts de l'archivage intermédiaire papier _____	52
François ROBERT, DGME - direction générale de la Modernisation de l'État	

II - Décentralisation et recomposition du territoire _____ 64

La décentralisation : cadre juridique et enjeux politiques _____	65
Thomas HÉLIE, maître de conférences en sciences politiques à l'université de Reims, CRDT - centre de recherche sur la décentralisation	
Table ronde : Les transferts de compétence : quelles conséquences sur la continuité des fonds d'archives ? _____	71
Introduction _____	71
Henri HOURS, directeur des Archives départementales du Puy-de-Dôme	
L'exemple de l'Équipement dans la Drôme _____	73
Aurélié SERRURIER, attachée de conservation aux Archives départementales de la Drôme	
Le domaine social : l'exemple du Rhône _____	79
Agnès GOUDAIL, Archives départementales du Rhône	
La constitution des archives régionales autour de l'acte I de la décentralisation _____	82
Agnès DEJOB, responsable des Archives régionales des Pays de la Loire	
Table ronde : Quelle place aujourd'hui pour les services d'archives dans les collectivités territoriales ? _____	85
Introduction _____	85
Élisabeth VERRY, directrice du patrimoine historique et des Archives de Maine-et-Loire	
Quelle place pour les Archives départementales dans le département _____	91
Simon-Pierre DINARD, directeur des Archives départementales de la Drôme	
Histoire d'une réorganisation administrative : les Archives départementales de la Manche et la direction du patrimoine _____	97
Gilles DÉSIRÉ DIT GOSSET, directeur des Archives départementales et du patrimoine de la Manche	
Les archivistes itinérants des centres de gestion : un service public en plein essor dans les collectivités _____	103
Cynthia JOUBERJEAN, responsable du pôle information et communication du centre départemental de gestion des Bouches-du-Rhône	
Table ronde : du contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives publiques _____	105
Introduction _____	105
Élisabeth RABUT, chef du service de l'Inspection générale à la direction des Archives de France	
Le contrôle scientifique et technique au ministère de la Culture et de la Communication _____	108
Édouard VASSEUR, chef de la mission des Archives de France auprès du ministère de la Culture et de la Communication	
Le contrôle scientifique et technique : l'expérience mosellane _____	112
Line SKORKA, directeur du service départemental d'archives de la Moselle	

Archives municipales : la double expérience du contrôle de l'État _____	116
Corinne HUBERT, directrice des Archives communales de Versailles	
III - Les enjeux de la dématérialisation _____	120
L'administration électronique et son impact sur l'archivage _____	121
Gabriel RAMANANTSOAVIA, chargé de mission au service pour le développement de l'administration électronique DGME - direction générale de la Modernisation de l'État et Françoise BANAT-BERGER, chef du département de l'innovation technologique et de la normalisation de la direction des Archives de France	
Du papier au numérique : l'exemple de l'administration fiscale _____	132
par Henri OSMONT D'AMILLY, chef de la mission <i>simplifications</i> , direction générale des impôts	
La réutilisation des informations publiques - essai de problématique pour les archives _____	135
Pascal ÉVEN, chef du département de la politique archivistique et de la coordination interministérielle à la direction des Archives de France	
Table ronde : L'archivage électronique - récits d'expérience _____	141
La dématérialisation et la gestion électronique de documents : leurs impacts sur les archives papier et la procédure d'archivage électronique _____	141
Frédérique PILLEBOUE, Archives départementales du Nord	
La collecte des données numériques produites dans le cadre des missions d'aide sociale des départements _____	147
Nathalie REGAGNON, Archives départementales de la Haute-Garonne, Céline GUYON, Archives départementales de l'Aube	
Les archives électroniques : collecter pour conserver et communiquer _____	152
Gaëlle MIGNOT, Archives départementales des Yvelines	
Conclusions _____	157
Martine DE BOISDEFFRE, directrice des Archives de France	

Avant-propos

La direction des Archives de France a organisé à Clermont-Ferrand, les 20 et 21 septembre 2007, en partenariat avec le Conseil général du Puy-de-Dôme (Archives départementales) et avec le soutien de la DRAC-Auvergne, son colloque national sur « Les Archives face aux évolutions administratives ».

Réforme de l'État, décentralisation et enjeux liés à la dématérialisation des documents administratifs : telles ont été les trois grandes thématiques autour desquelles ont débattu archivistes, administrateurs, informaticiens et juristes.

On a coutume de dire que les missions des archivistes s'articulent autour de quatre « C » : collecter les archives, les conserver, les classer puis les communiquer aux publics. Les évolutions récentes et en cours de l'administration française ont et vont avoir de profonds impacts sur ces missions, notamment sur les deux premières, liées à la collecte et à la conservation des archives.

Les conséquences envisageables de la réforme de l'administration territoriale de l'État, en région et en département, ont été abordées, de même que celles liées, dans le cadre de la décentralisation, aux transferts de compétences de l'État au profit des collectivités locales. Les effets de la recomposition du territoire, avec l'apparition de l'intercommunalité, ont également fait partie de la problématique.

Enfin, s'il est un domaine où les évolutions ont déjà considérablement modifié le travail des archivistes, c'est celui de la « dématérialisation ». Ce concept recouvre plusieurs réalités, administratives, technologiques et juridiques, et autant d'enjeux pour un futur immédiat : l'administration électronique qui, à l'exemple de l'administration fiscale, remplace peu à peu le papier par le support numérique ; l'archivage électronique avec ses « plates-formes » conçues pour orienter automatiquement les documents à archiver vers des « coffres-forts » numériques qui remplaceront peu à peu les étagères et les cartons.

Deux jours durant, près de 300 professionnels des Archives se sont efforcés de dresser un constat objectif des bouleversements archivistiques engendrés par les évolutions administratives, clarifier des situations passablement compliquées, définir des priorités pour mieux orienter leurs actions.

La direction des Archives de France

Allocution de bienvenue

Dominique SCHMITT,
préfet de la région Auvergne
et du Puy-de-Dôme

Madame la directrice des Archives de France, monsieur le préfet, monsieur le directeur régional des affaires culturelles, Monsieur le directeur des Archives départementales, mesdames et messieurs les professionnels des Archives, mesdames, messieurs, je suis particulièrement heureux de me trouver parmi vous pour l'ouverture du colloque national des Archives de France, organisé en région Auvergne. La réflexion dont vous venez de rappeler, madame, les grands axes intervient au moment où l'ensemble des services de l'État, sous l'impulsion du président de la République et du Gouvernement, s'interroge sur une nouvelle administration plus performante et plus proche du citoyen.

Pendant longtemps, pour les profanes, le monde des archives a donné l'impression d'être inscrit dans un ordre des choses immuable. C'était une vision caricaturale, sans doute, mais qui prenait pour cible, en fait, l'ensemble de l'administration : si l'archiviste était représenté sous les traits d'un homme discret dans l'ombre de ses ouvrages, les ronds-de-cuir d'Eugène Labiche n'avait rien à lui envier. Pourtant nous sommes bien loin de ces clichés et les évolutions ou les bouleversements qui depuis un demi-siècle ont affecté le monde des services publics n'ont laissé personne de côté et vous êtes mieux placés que quiconque pour l'observer et le vivre au quotidien.

Les Archives départementales illustrent de façon emblématique cette évolution. Elles ont connu et accompagné toutes les grandes étapes des évolutions administratives. Rappelez-vous la réforme des services extérieurs de l'État, au milieu des années soixante, avec notamment la création des grandes directions (Équipement, Agriculture, Affaires sanitaires et sociales, etc.). Les archives des préfectures devenaient « Archives départementales », services extérieurs du ministère de la Culture...

1979 a été une année décisive pour vous. Elle a démarré en fanfare avec la loi du 3 janvier 1979, qui donnait enfin un cadre législatif aux missions que les services publics d'archives exerçaient jusque là dans un cadre réglementaire peu cohérent. Elle s'est clôturée avec une circulaire du 31 décembre, parfois familièrement appelée de la « Saint-Sylvestre », qui mit en place les règles et méthodes du traitement des archives contemporaines.

Vous avez eu à peine le temps d'amorcer la mise en œuvre de cette loi et de cette circulaire qu'est arrivé le grand chantier de la décentralisation de 1982. Les Archives départementales quittèrent le giron de l'État et furent confiées aux conseils généraux qui assuraient déjà l'essentiel du coût de leur fonctionnement. Et là vous vous êtes épanouis, les élus départementaux mettant à votre disposition des moyens qui bien souvent ont fait pâlir de jalousie vos collègues des Archives nationales.

À ce stade, je ferai appel à votre « mémoire » en vous remémorant l'action d'Étienne Clémentel. Illustre auvergnat, alors président du conseil général et maire de Riom, il avait eu, dès 1925, le souci de trouver les moyens complémentaires permettant de stocker à l'époque les archives judiciaires, en mettant à disposition un local municipal, qui a subsisté jusqu'en 1991 ; en effet, la chapelle des Cordeliers alors dédiée aux archives était en voie de saturation.

À la fin des années quatre-vingt-dix et au début du *xxi*^e siècle, la deuxième vague des décentralisations, et celle de la déconcentration, ne vous ont pas pris au dépourvu, et un dispositif a été mis en place pour accompagner les transferts d'archives, analysés non comme une dépossession mais comme une mise à disposition, dans le cadre de conventions négociées. Dans le même temps, vous avez veillé à ce que le développement de l'administration électronique et la dématérialisation des procédures soient accompagnés des études qui vont permettre, incessamment, la mise en place des plates-formes d'archivage électronique.

Est-ce à dire que nous allons en rester là ?

Au début de l'année, Madame de Boisdeffre, saisissant l'occasion du 20^e anniversaire de la décentralisation des Archives départementales, a décidé de centrer les travaux de votre colloque d'aujourd'hui sur le bilan de vingt années de réformes et d'évolutions administratives. Je ne sais si vous disposez d'un don particulier de voyance, mais toujours est-il que vous vous réunissez au moment où le Premier ministre engage une réflexion de fond sur la révision générale des politiques publiques. Cette réflexion débouchera, soyez-en assurés, sur de nouveaux changements dans la répartition des missions et des moyens de leur mise en œuvre : vous devrez en assumer les conséquences, comme vous l'avez fait lors des précédentes réformes.

Je souhaite que les travaux de ces deux jours vous mettent en position de faire face à ces changements, sans les subir.

Je vous remercie.

Introduction aux travaux

Martine DE BOISDEFFRE,
directrice des Archives de France

Monsieur le préfet, monsieur le directeur régional des affaires culturelles, monsieur le directeur des Archives départementales, chers collègues, mesdames et messieurs,

Laissez-moi d'abord vous dire l'honneur et le plaisir que j'éprouve à ouvrir aujourd'hui ce quatrième colloque national organisé par la direction des Archives de France à destination non seulement de son réseau mais aussi en direction de ceux — et ils sont nombreux —, qui travaillent avec nous à un titre ou un autre.

Notre rencontre de Clermont-Ferrand s'inscrit en effet dans une continuité d'esprit et de méthode. Après les archives électroniques, à Paris, en 2001, nous avons traité la question des bâtiments à Annecy, en 2003, et celle de l'action éducative et culturelle à Lyon, en 2005. Nous l'avons fait avec le souci, s'il n'était pas toujours possible d'apporter des réponses, du moins de poser les bonnes questions, avec le souhait de nous ouvrir à des partenaires sans lesquels notre travail est impossible : informaticiens, architectes, représentants de l'Éducation nationale. *Hic et nunc*, producteurs d'archives publiques dans leur diversité et leurs évolutions. Nous l'avons fait aussi avec la volonté de conserver des traces de ces débats passionnants. Chacun de ces colloques a ainsi donné lieu à une publication. Il en sera de même de celui-ci, dont l'actualité est plus que vive, ce que nous ne mesurons pas pleinement lorsque nous en avons choisi le thème il y a déjà plusieurs mois.

Avant d'en venir, sans mauvais jeu de mots, au fond, je voudrais constater que, si d'Annecy à Clermont-Ferrand, *via* Lyon, nous perdons un peu d'altitude, nous bénéficions toujours d'une extraordinaire beauté des lieux, éclairée et dominée ici par la cathédrale Notre-Dame, un des plus beaux édifices gothiques du centre de la France, et par l'église Notre-Dame du Port, un des types parfaits de l'art roman auvergnat, élevée au XIII^e siècle.

Je voudrais aussi remercier très sincèrement tous ceux sans qui ces journées n'auraient pas été : Hacina Hocine et son équipe, Henri Hours et tout le conseil général du Puy-de-Dôme, Philippe-Georges Richard et la direction régionale des affaires culturelles d'Auvergne, le centre régional de documentation pédagogique qui nous accueille, également celles et ceux qui vont intervenir, enfin vous tous qui assistez à ces journées et qui, je l'espère, participerez.

Car il s'agit aujourd'hui d'entendre et écouter, dans les deux sens, c'est-à-dire de la tribune vers la salle et de celle-ci vers celle-là, sur un thème, je le répète, d'une actualité brûlante. Le thème de ce colloque démontre de façon éclatante, s'il en était encore besoin, que les Archives sont profondément, consubstantiellement, le miroir et le reflet de notre société, de notre organisation administrative, institutionnelle et politique, en fait de l'identité de notre pays. Car les Archives apparaissent quand la Nation naît : nos Archives nationales en 1790 ; les Archives d'Islande il y a 125 ans, quand l'île du Nord conquiert son indépendance ; les Archives de Hongrie en 1756, il y a 250 ans, lorsque le royaume magyar s'affirme.

*
* *

Archives et réforme de l'État ? La réforme de l'État est vraiment la question, l'affaire du jour. Avec la commission sur la réforme des institutions. Avec la reconfiguration ministérielle du printemps 2007. Avec la révision générale des politiques publiques, déjà connue sous l'acronyme de RGPP, lancée au début de l'été et désormais en cours. Avec les différentes commissions spécialisées qui viennent s'y greffer : gestion des ressources humaines, relations entre l'État et les collectivités, etc. Avec, plus précisément pour nous, les suites de l'audit transversal sur la fonction archivage dans les ministères. Voilà pour le niveau central.

Mais le niveau territorial n'est pas en reste, qui connaît simultanément trois mouvements.

Le premier mouvement concerne la réforme de l'administration territoriale de l'État qui se caractérise elle-même par différents phénomènes :

- un élargissement des prérogatives du préfet de région (2004) ;
- une interministérialisation croissante, sinon généralisée, à travers d'une part l'élaboration des projets d'action stratégiques de l'État au niveau régional et départemental, d'autre part la mise en place de huit pôles régionaux qui définissent les grandes politiques publiques, afin de favoriser l'unité de l'action de l'État ;
- enfin, l'existence d'une structure consultative — le Comité de l'administration régionale (CAR) —, outil de pilotage de l'État en région.
- Va dans le même sens le regroupement des services, tels celui des DDE et DDAF, DIREN et DRIRE, SDAP et DRAC.
- À cela s'ajoute un mouvement de complexification, dans la mesure où l'organisation peut n'être plus uniforme sur l'ensemble du territoire du fait de la faculté qu'ont les préfets d'organiser à leur guise les services qui relèvent d'eux.
- Enfin, on assiste au renforcement de l'échelon régional dans certains domaines de compétences avec le transfert de ces dernières du niveau départemental vers le niveau régional, à l'exemple des DDASS qui deviennent des DRASS.

Le changement est tel que Gérald Orange a pu le qualifier de « niveau 2 », c'est-à-dire, qui conduit à renverser l'approche d'un problème, la manière de voir, pour construire un nouveau contexte. Il ne peut pas évidemment, d'une manière ou d'une autre, ne pas poser la question des archives, de leur place, de leur organisation. Vous y êtes d'ailleurs d'ores et déjà confrontés et le mouvement concerne d'autres services publics, comme par exemple les agences de la Banque de France. Le changement porte en lui, en filigrane, très souvent sinon toujours la nécessité d'accueillir très vite des masses d'archives peu ou pas du tout classées. Pour l'avenir, la place des services d'archives situés dans les chefs-lieux de région est un vaste thème de réflexion.

Le deuxième mouvement est lié à l'acte II de la Décentralisation qui n'a pas fini de produire ses effets. Ceux-ci sont directs pour ce qui concerne la collecte et la sauvegarde de certaines archives — pensons, par exemple, à l'équipement —, ou indirects pour ce qui concerne les aspects financiers et le positionnement des services d'archives, cela alors que se produit un transfert aussi coûteux que celui des routes et aussi massif que celui des DDE ou de l'Éducation nationale. Sachons que, sur le premier point, les départements ne sont pas toujours dans la même situation : certains ne se voient transférer aucune route (Haute-Loire, Finistère, Morbihan, Ariège) ou quelques kilomètres seulement (Haute-Saône, Hautes-Pyrénées, Gers, Lozère, etc.) ; d'autres sont destinataires de plusieurs centaines de kilomètres comme le département de l'Essonne avec un transfert de 240 km pour un domaine routier de 1186 km. Sur le plan archivistique, je ne retire aucune leçon de cet exemple, seulement l'idée que, là encore, l'uniformité et l'égalité sont de moins en moins la règle.

Le troisième mouvement, qui n'est pas moindre, porte sur le remodelage du territoire que provoque le développement des intercommunalités. Certaines revendiquent une compétence en matière d'archives, ce qui pose de délicats problèmes juridiques et oblige à préciser le sens et la portée des dispositions du Code général des collectivités territoriales sur la responsabilité des communes en matière d'archives. Les lectures de ces articles ne sont pas toujours convergentes.

« Recomposition institutionnelle ? », s'interrogeait Jean-Claude Nemery, toujours à l'occasion de ce colloque organisé en 2006 par le GRALE (Groupe de recherche sur l'administration locale en Europe). Peut-être, mais toujours est-il que cette recombinaison sera sûrement accompagnée d'une recombinaison au niveau des supports avec la dématérialisation. Celle-ci est à aborder sous deux angles différents selon qu'elle est originelle ou non. Dans le premier cas, se déroule toute la problématique de l'archivage électronique : ses modalités techniques, de la collecte à la communication ; la re-concentration, la mutualisation, l'externalisation qu'il peut entraîner ; le solde du papier - comme au ministère des Finances - et l'intervention en amont de l'archiviste qu'il suppose ; les questions relatives à l'authenticité et à la pérennité qu'il pose. Dans le second cas, la dématérialisation est plutôt une reproduction aux fins de conservation préventive et de diffusion, par la mise en ligne notamment. Les problèmes posés sont là aussi nombreux, techniques et financiers, liés à la réutilisation des données publiques, à la valorisation du patrimoine dit immatériel, à la possibilité de dissocier le lieu de conservation et celui de la diffusion.

Cette présentation montre ô combien que nous agissons sur un objet — les archives —, dont la création, l'évolution, le support sont largement indépendants de nous. Elle démontre aussi la difficulté et l'intérêt passionnant de notre métier qui est de s'adapter à ces évolutions car, quoiqu'il arrive, il nous faut faire de notre mieux pour collecter, conserver, traiter et communiquer.

Nous sommes sans aucun doute, en ce début du ^exxi siècle, les témoins de la fin, de la clôture du cycle ouvert en 1790, avec la fin de l'uniformité de l'organisation du territoire, l'émergence de nouvelles organisations et le passage d'une administration papier à une administration électronique.

*
* *

Mais nous ne saurions nous borner à n'être que des témoins. Nous faillirions. Nous sommes et devons être des acteurs impliqués et responsables dans ce changement passionnant. Nous devons dire et redire l'importance de la gestion administrative et citoyenne des archives. C'est pourquoi, à travers le programme qui vous est proposé pour ces deux journées, à partir de questions bien posées — j'espère en avoir cité quelques-unes —, à travers un diagnostic partagé, l'objectif est de préciser la place des Archives aujourd'hui, de hiérarchiser aussi peut-être les composantes de celle-ci pour bien cerner l'irréductibilité, le cœur de métier.

Il nous faut définir le rôle de l'archiviste et, à cet égard, l'audit transversal sur la fonction archivage donne des orientations que je crois essentielles comme la remontée vers l'amont, l'importance du records management et, là encore, la partition que nous avons à y jouer. Il nous faut encore déterminer ce sur quoi nous pouvons agir, et comment, préciser nos méthodes, trouver les moyens de poursuivre ces travaux. Car au risque de vous décevoir, je vous dirais qu'il me paraît impossible de trouver en ce moment réponse à tout. Certaines solutions se trouveront en marchant, d'autres exigent un minimum de recul comme le montrent aussi les discussions menées au niveau international. Il n'en reste pas moins qu'il est indispensable d'identifier les enjeux, de s'accorder sur les principes fondamentaux qui doivent inspirer et guider toute action. J'attends beaucoup, personnellement, des ces journées et de nos échanges. Ils ne nous décevront pas, j'en fais le pari. Un pari certes moins essentiel que celui qu'osa l'enfant de Clermont-Ferrand — un pari de taille quand même ! —, que nous relèverons ensemble, j'en suis convaincue, car je sais la force et l'intelligence de ce réseau que vous constituez et faites vivre.

Je vous remercie.

I – Déconcentration et réorganisation de l'État

LA REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE EXPERIENCE

Jean ARIBAUD,
préfet, président du Conseil supérieur
de l'administration territoriale de l'État

Madame la directrice des Archives de France, c'est un honneur et un grand privilège que vous m'offrez, en me proposant de vous dire quelques mots de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Une longue et chaleureuse relation de travail s'est établie entre nous, à travers les différents postes territoriaux que j'ai eu le bonheur de connaître. Des Archives départementales d'Eure-et-Loir à Chartres, en 1971, aux Archives départementales du Nord en 2006, en passant par les Hautes-Alpes, la Lozère, avec une pensée particulière pour un superbe guide pratique à usage des maires qui avaient bien du mal à se séparer de leurs archives communales, l'Yonne, la Polynésie, la Seine-Saint-Denis et la Seine-Maritime, j'ai rencontré des femmes et des hommes passionnés par leur métier et qui m'ont beaucoup apporté et appris et que j'ai pu parfois, à mon tour, conforter dans leurs missions.

Pour que vous compreniez bien l'esprit dans lequel je m'adresse à vous, permettez-moi d'exprimer une conviction profonde : une réforme est réussie si nous nous mettons dans l'état d'esprit de l'alpiniste conquérant de sommets ou du marin découvreur de nouveaux océans, de nouveaux continents. Il nous faut à la fois avoir un idéal à poursuivre, et disposer des outils adaptés, qui font que l'alpiniste atteint le sommet, le marin les terres inconnues, et qu'ils reviennent à bon port !

J'évoquerai donc successivement : l'importance des outils qu'offrent les Archives départementales pour l'administration, le management de la préfecture et des services de l'État ; l'apport irremplaçable qui est le vôtre pour éclairer les politiques publiques, pour leur donner tout leur sens.

▪ Archives départementales et management des services de l'État

Lorsque je prenais mes fonctions dans un département, je visitais bien sûr ma nouvelle maison, de la cave au grenier, et j'allais aussi me présenter aux chefs de service de l'État, avec lesquels j'allais travailler. J'ai toujours été très sensible à l'état des locaux, au cadre de travail des uns et des autres.

Rien n'est plus triste que de débarquer à un étage, dans un couloir, dans un bureau croulant sous des dossiers empilés du plancher au plafond. Vous éprouvez un sentiment d'étouffement, de grisaille, de paperasserie. Courteline et son ministère des Dons et des Legs vous reviennent à la mémoire. Vous plaignez l'agent qui doit supporter ce cadre de travail, vous avez un peu, beaucoup, honte pour votre maison, pour l'État. Que peut penser de l'administration la personne, l'usager, le citoyen qui pénètrent dans ces lieux ? Mauvaise image ! Où est le respect des personnes ? Et que dire de la sécurité, des risques de chute, de la poussière, de l'encombrement et du danger, qui n'est pas une vue de l'esprit, quand le feu se déclare ? Vous vous interrogez aussi sur la prestation de l'administration dans un tel amoncellement. Combien de dossiers égarés ? Et quand la personne en charge est en congés ou qu'elle quitte ses fonctions, qui peut bien s'y

retrouver ? A une époque où les contentieux ont tristement tendance à se multiplier, comment éviter de fragiliser l'administration en la privant de sa mémoire ?

Parfois aussi, que de chemin parcouru ! Bureaux lumineux, écrans élégants, imprimantes partagées, espaces aménagés avec goût, classements ordonnés et maîtrisés, dossiers numérisés. Le rêve devenu réalité, grâce à de la volonté et de la méthode.

Au commencement était le classement. Il faut rappeler, tout simplement, le soin que chacun d'entre nous, de haut en bas de la hiérarchie, doit - ou devrait - attacher au classement de chaque dossier, surtout quand il est complexe, et au classement des dossiers entre eux, en n'hésitant surtout pas à jouer sur les couleurs. Il ne faut pas non plus négliger la cohérence à établir entre le classement des dossiers papier et le classement des dossiers en machine.

Je note au passage qu'une des raisons en apparence paradoxale des dossiers pagailleux est la facilité avec laquelle nous produisons du papier. Il y a trente ans, si l'on voulait rester en bons termes avec les personnes qui assuraient la frappe — ah ! les machines à bande puis à boules —, il valait mieux écrire ou dicter à la perfection, dès le premier coup. Une erreur dès la première page et c'étaient des lignes et des lignes à reprendre, et une grosse contrariété à gérer.

Un second point essentiel est l'organisation d'un archivage intermédiaire, au sein de chaque administration, voire de chaque service. Destiné à éviter la congestion des bureaux, cet archivage nécessite aussi une bonne réflexion préalable. Il concerne des dossiers qui doivent être conservés et qui sont encore consultés, mais de façon épisodique.

Et l'on arrive au point central, le versement aux Archives départementales, après avoir évité le triste classement vertical.

Quelles sont les pratiques à recommander ?

— a. : une volonté tenace des Archives départementales pour rappeler la loi et les règles à respecter, et surtout le pourquoi de ces règles.

— b. : une volonté non moins tenace pour rassurer et montrer qu'un dossier déposé aux Archives demeure rapidement et facilement accessible, et que sa conservation est mieux assurée que s'il vieillit dans sa maison d'origine. Les archives ne sont pas un trou noir, mais nous vivons tellement d'idées reçues !

— c. : proposer des formations à l'archivage, qui peuvent très bien être interministérielles, pour entretenir ou allumer le « feu sacré ».

— d. : demander la désignation de correspondants dans chaque administration, et de correspondants motivés ou susceptibles de l'être.

— e. : jouer la mutualisation, en associant — pourquoi pas ? — collectivités territoriales et État.

— f. : établir des calendriers qui tiennent compte des moments clefs et à hauts risques que sont les déménagements de service ; d'où l'intérêt du lien avec le service qui suit désormais l'immobilier de l'État, auprès du trésorier payeur général.

— g. : se tenir informés des évolutions dans l'organisation de ces services, qui peut varier d'un département à l'autre, d'une région à l'autre. Quelles répercussions attendre ou anticiper par exemple de la fusion des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement ?

— h. : demander à participer, lorsque ce n'est pas le cas, au collège des chefs de service de l'État, en toute transparence avec l'autorité d'emploi qu'est le conseil général.

▪ Archives départementales et fondation(s) des politiques publiques

Les Archives peuvent apporter la plus précieuse des contributions pour conforter la solidité des dossiers de l'État, donner tout leur sens aux politiques publiques et rappeler l'importance première de l'éthique.

Dans notre monde complexe, de plus en plus épris de contentieux, la mémoire des dossiers peut se révéler cruciale pour rechercher une réalité dont les services n'ont pas gardé la mémoire, si tant est qu'ils l'aient eu. Ainsi, je me souviens d'un contentieux concernant la responsabilité de la pollution d'une friche industrielle en Seine-Saint-Denis. Les entreprises ayant successivement occupé le site, au cours du demi-siècle écoulé, étaient encore en activité et leur contribution à la dépollution des lieux pouvait être demandée. Elles se renvoyaient la balle et la première analyse était surtout défavorable à l'une d'elles. Mais la découverte dans les archives d'un plan des lieux, avec l'implantation oubliée des différents ateliers, a permis de rectifier utilement cette analyse et d'aboutir à un partage plus équitable des responsabilités. D'où, plus que jamais, l'impérieuse nécessité de garder une mémoire précise, dans un monde qui bouge très vite et où les mémoires individuelles ont vite fait de disparaître.

La mémoire de l'histoire économique, sociale, environnementale d'un territoire peut aussi être d'un très grand apport pour mieux comprendre le présent et mieux enraciner une politique publique. La Seine-Maritime où j'ai eu le privilège de servir est un département qui allie une grande tradition industrielle et un environnement hors pair à préserver, voire à reconquérir. C'est une exposition réalisée par les Archives départementales, alors dirigées par M^{me} Sentilhes, qui a donné à nos administrations locales une vision historique qui s'est révélée des plus utiles dans le débat au quotidien avec élus et industriels.

La réglementation, la législation française sur les établissements industriels présentant des risques pour leur environnement a, pour actes fondateurs, deux arrêtés préfectoraux de la même époque : l'un du Préfet de police de Paris, l'autre du préfet de Rouen. Le débat qui entoure la prise de ce dernier arrêté est, cent cinquante ans plus tard, d'une totale actualité. Tout y est : les impératifs de la concurrence mondiale, la nécessité d'innover, les effets imprévus sur l'environnement, les protestations des riverains, les querelles d'experts, les mesures compensatoires, la médiation puis l'arbitrage préfectoral, etc.

La connaissance de cette histoire a été précieuse pour mieux fonder, mieux expliquer des décisions sur des dossiers sensibles, comme l'élimination de déchets à faible teneur radioactive ou la présence de légionelles.

Tout à fait dans la même veine, j'évoquerai les expositions réalisées par les Archives départementales du Nord et le Centre des archives du monde du travail de Roubaix sur le thème *couleur, travail et société*. Comme j'ai souvent eu l'occasion de le dire à M^{me} Cleyet-Michaud, non seulement le catalogue de ces expositions est une œuvre d'art mais il est aussi une source de savoir, qui aide magnifiquement à comprendre le présent industriel de Nord, et bien au-delà du Nord. Le débat du XIX^e siècle autour de la céruse à plomb, qui est un poison dangereux, est, quand on fait le parallèle avec les drames de l'amiante, d'une totale actualité.

Nous ne sommes plus loin de l'éthique.

Chaque fois que nous nous retrouvons devant un monument aux morts, devant une stèle en mémoire des victimes de la barbarie des hommes, chaque fois que nous participons à la remise des prix du concours de la Résistance, nous devons nous poser la question : pendant la dernière guerre, qu'aurais-je fait ? Pour un préfet, rester d'abord et faire face, comme Jean Moulin à Chartres, avant qu'il ne rejoigne la Résistance ? Rester et négocier, pas à pas, se compromettre au point, peut-être, de commettre l'innommable ?

Cette question est toujours d'actualité, pour chacun et chacune d'entre nous. Le travail de mémoire que vous portez est essentiel dans une démocratie, qui n'a pas toujours une vision sereine de son passé. Merci aux Archives départementales de Seine-Maritime pour le travail à destination des écoles et collèges réalisé sur les années noires de l'occupation : le lire est un choc salutaire, pour tout serviteur de l'État, préfet en tête.

Dans un autre registre, j'aime à rappeler que c'est lors d'une réunion du collège des chefs de service de l'État de la Seine-Saint-Denis, qui se tenait aux Archives départementales, qu'a eu lieu un débat de fond, avant le débat public, sur la question du voile. Elle concernait tous les services de l'État présents, dans leurs rapports avec leurs usagers et elle concernait ce à quoi nous sommes tous très attachés : l'égalité entre les hommes et les femmes de ce pays. Ou encore, alors que la question religieuse revient dans le débat public, rappeler ce que fut le conflit autour de la séparation de l'Église et de l'État, sa durée, son intensité, ses outrances et finalement son intelligence partagée et profonde, ne peut certainement pas faire de mal. Vous savez à quel point peur et ignorance peuvent aller de pair. Une exposition comme celle réalisée naguère dans le département du Nord contribue à cette connaissance, à ce recul aussi, tellement nécessaire dans un monde qui s'enflamme vite, et d'abord médiatiquement.

▪ En conclusion.

Un message pour terminer ? Je préside depuis quelques mois un nouvel organisme au ministère de l'Intérieur : le Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État. Nous avons d'ores et déjà tenu une réunion de travail avec Sylvain Manville, responsable des archives du ministère, pour entrer d'emblée dans un cycle vertueux de versement. Et une fois encore, la règle fondamentale nous a été rappelée : » ne prenez pas d'initiative de tri préalable, sans validation d'abord par celles et ceux dont c'est le métier ! ».

Cela vaut pour les archives des services de l'État, comme pour celles des particuliers, mais là, comme le dirait Rudyard Kipling, *c'est une autre histoire...* pour la prochaine fois.

REORGANISATION ET SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, UN NOUVEAU DEFI POUR LES ARCHIVES

Pascal ÉVEN,
chef du département de la politique archivistique
et de la coordination interministérielle
à la direction des Archives de France

Faire le bilan des conséquences pour les services d'archives des transformations administratives contemporaines pourrait sembler prématuré tant sont profonds les changements qui affectent l'administration française à un moment où la révision générale des politiques publiques entre en œuvre. Il est cependant possible d'évoquer les nouveaux défis qui se posent aux responsables des services d'archives en termes de collecte de la mémoire contemporaine.

▪ Un paysage administratif en rapide évolution

Il convient de rappeler en premier lieu que l'administration s'est toujours transformée et au cours des décennies passées, l'organisation administrative du pays a connu des modifications sensibles. Songeons notamment à la première décentralisation et aux efforts de déconcentration déployés parallèlement par l'État. Ce qui est sans doute nouveau, c'est l'ampleur des modifications déjà en cours de réalisation, ou annoncées, qui peuvent être considérées comme une véritable révolution administrative appelée à transformer fortement et durablement les structures que nous connaissons.

Les transformations de l'administration interpellent directement les archivistes qui y ont été toujours particulièrement attentifs en raison des conséquences que ces modifications entraînent dans la constitution des fonds qu'ils sont appelés à collecter et à conserver. Que ce soit à la direction des Archives de France, dans l'exercice des fonctions interministérielles de cette dernière et dans les contacts quotidiens entretenus avec les différentes branches de l'administration, ou au niveau territorial, l'archiviste jouit en effet d'une vision très large sur le paysage administratif et peut en suivre directement et immédiatement les transformations. À la direction et au sein du département de la politique archivistique et de la coordination interministérielle, l'élaboration d'instructions de tri par le bureau des politiques de collecte répond très précisément au souci de suivre au plus près la production administrative, d'adapter les règles de la conservation des dossiers à son évolution et de tirer les conclusions archivistiques et pratiques des transformations constatées afin d'assurer la cohérence de la collecte et de favoriser la constitution harmonieuse du patrimoine écrit du pays. Il en est de même au niveau territorial lorsque les services d'archives déclinent ces instructions de tri en tableaux de gestion avec leurs correspondants au sein des administrations.

En forçant, à peine, le trait, on pourrait affirmer qu'en cette période de RGPP, l'archiviste est, après les concepteurs de cette réforme, celui qui possède la vision la plus large des transformations administratives engagées, des transferts de compétence, fusions, regroupements de structures liées directement ou non aux modifications ou suppressions de procédures. Il doit répondre aux sollicitations des responsables des

structures administratives, prendre en charge les documents présentant un intérêt administratif ou historique, éviter également les éliminations trop facilement réalisées lorsque le rythme des réformes s'accélère et que la suppression matérielle des archives devient enjeu d'économies pour des administrations confrontées à la diminution de leurs effectifs et de leurs locaux.

Les conséquences pour les Archives des transformations en cours sont rendues plus sensibles et plus aiguës par le développement rapide des nouvelles technologies et de la dématérialisation des archives considérée souvent, de façon un peu trop rapide, comme source d'économies dans le domaine de la gestion de l'information. Le passage au numérique et l'adoption de nouvelles procédures s'accommodent mal, d'une manière générale, de la conservation parallèle des archives papier ou tout au moins, la production d'archives électroniques est trop souvent considérée comme une occasion privilégiée de réduire de façon drastique et parfois même d'éliminer définitivement les stocks papier.

Dans le domaine des archives, la révolution administrative évoquée précédemment n'a affecté dans un premier temps, si on jette un regard rétrospectif sur les années récentes, que des structures que l'on pourrait qualifier de périphériques, par rapport aux secteurs administratifs plus traditionnels. Ce fut le cas avec l'administration des haras ou la Banque de France, organismes qui au demeurant avaient relativement peu versé leurs archives anciennes en raison de traditions d'autonomie anciennes et de moyens financiers non négligeables. Ces organismes, remodelés dans leurs fonctions et leur implantation territoriale considérablement réduite, ont été confrontés ainsi au problème de la conservation de leurs archives anciennes et plus particulièrement de celles des établissements ou délégations supprimés. Les services d'archives ont été par conséquent amenés à prendre en charge non seulement les archives historiques des établissements et succursales disparus, mais également les archives historiques des établissements et succursales qui étaient maintenus.

Plus récemment, les transformations qui commencent à affecter le réseau des chambres de commerce et d'industrie avec les suppressions et fusions de chambres provoquent de façon analogue le versement dans les dépôts publics des fonds les plus anciens de ces organismes. C'est ainsi que les archives prestigieuses des chambres de Marseille, de Dunkerque ou de Paris ont rejoint récemment les rayonnages des services d'archives.

▪ **L'expérience pilote du ministère de l'Économie et des Finances**

Mais parallèlement, les réflexions engagées au sein du ministère de l'Économie et des Finances sur la gestion des archives dès 2002-2003 par sa mission de simplification, permettaient d'entrevoir l'impact pour les archives d'une réforme profonde des services de l'État, en lien étroit avec le recours aux nouvelles technologies et à la dématérialisation des documents. Successivement, des pans entiers des archives fiscales et domaniales ont été profondément affectés par les conséquences des mesures de simplification des procédures adoptées par le ministère à la fois pour alléger les démarches du public et également pour améliorer la gestion de ses propres services dans un but évident d'économies. La dématérialisation des procédures devait naturellement s'accompagner de la résorption rapide et définitive du stock papier considéré comme dévoreur d'espace et générateur de dépenses inutiles, notamment en personnel occupé à son classement.

Dans un souci de gestion plus rationnelle de leurs archives, les bureaux de Bercy ont souhaité au demeurant être accompagnés dans leur démarche par la direction des Archives de France, devenue partenaire indispensable pour l'accueil des stocks de papier et la réfection des instructions de tri régissant les archives fiscales, ou plutôt des nomenclatures dont un grand nombre de rubriques était devenu obsolètes. Le travail de simplification des procédures engagé par le ministère s'est traduit par une demande

de réduction sensible de la durée d'utilité administrative fixée pour de nombreux documents et par une demande plus forte et plus rapide d'élimination des documents à l'issue de cette même durée.

Or, le champ couvert par cette expérimentation recouvrait les grandes séries d'archives de l'administration fiscale avec les hypothèques et le cadastre, la fiscalité des particuliers et celle des entreprises ou encore les domaines. Cette campagne est en cours pour les archives hypothécaires ou cadastrales et entraîne de très importants versements dans les services d'archives. Dans le domaine des hypothèques, elle s'accompagne de la disparition des centres spéciaux d'archivage hypothécaire ; en revanche, elle permet l'achèvement de l'entreprise de versement des plans cadastraux dits napoléoniens qui, dans un quart des départements, n'avait pu être conduite à son terme en raison des résistances manifestées par les services fiscaux pour se séparer de leurs précieux plans. De la même façon, dans le domaine des hypothèques, le nouveau dispositif adopté avec la suppression des centres spéciaux d'archivage doit être précédé du versement des tables, véritables clés permettant l'utilisation des informations conservées dans les séries de registres, tables que certains services producteurs conservaient jalousement et qui remontaient, parfois, à l'époque révolutionnaire.

La résorption du stock papier et la généralisation de nouvelles procédures électroniques poursuivies par les services du ministère de l'Économie et des Finances pour des raisons de gain de place et de productivité ont suscité cependant des interrogations de la part des services d'archives sur leurs capacités à faire face à l'afflux des versements, même s'il s'agit des derniers versements sous forme papier, et à conserver de façon pérenne ces nouveaux supports. Il importe en effet, pour les besoins de la recherche future, que ces données soient correctement conservées à l'expiration de leur durée d'utilisation administrative. En tout état de cause, lorsque les services d'archives concernés ne possèdent pas la capacité d'accueillir des versements massifs, la plupart du temps en raison de l'état de saturation des dépôts, il a été convenu que le ministère conserverait les documents pendant quelques années jusqu'à l'achèvement des travaux d'extension ou de reconstruction des bâtiments d'archives.

Toujours, dans le domaine du cadastre déjà évoqué, se pose dès à présent la question de la conservation et de la communication des matrices cadastrales électroniques remises par les services fiscaux aux mairies et remplacées à intervalles très brefs. Les mairies ne possèdent désormais que le dernier état de la matrice réactualisée sans pouvoir conserver, sur une recommandation de la CNIL, les états précédents. Comment dans ces conditions assurer la publicité foncière et les recherches des chercheurs et des généalogistes, grands consommateurs d'informations cadastrales ? Les services fiscaux ont-ils réellement la capacité d'assurer la communication de ces informations à la place des mairies ? De quelle manière et à quel niveau convient-il d'effectuer désormais l'archivage des données relatives au cadastre ? Autant de questions qui devront être résolues dans un avenir proche sous peine de voir une partie de ces informations disparaître.

La réflexion engagée par le ministère de l'Économie et des Finances sur ses méthodes de travail, la réorganisation de ses services et l'adoption de procédures destinées à favoriser des mesures d'économie, ont été déjà étendues à l'ensemble des administrations de l'État ou est en passe de l'être très rapidement. Les transformations en cours au ministère de la Justice ou dans l'ancien ministère de l'Équipement en témoignent suffisamment.

▪ **Décentralisation, déconcentration, expérimentation**

Parallèlement, a été élargi le champ de la décentralisation par ce qui a été appelé l'acte II de cette dernière. Les conséquences de ces transformations pour les archivistes ne sont pas secondaires ; il leur faut en effet, de la même façon que lors de l'acte I de la décentralisation, prendre en charge les archives définitives des structures supprimées, veiller à ce que les dossiers les plus récents, dont la durée d'utilité

administrative n'est pas expirée, soient transmis aux nouvelles structures appelées à les conserver désormais. Il en va de la traçabilité de ces documents, à laquelle la profession et les historiens sont particulièrement attachés, et de leur saine conservation, les archivistes souhaitant éviter les destructions intempestives que savent si bien effectuer les services appelés à disparaître. Cette vigilance se traduit évidemment par une présence renforcée des archivistes dans les services administratifs et par des actions de conseil et de formation destinées à assurer le transfert des dossiers dans de bonnes conditions. Il leur appartient également d'encadrer l'élaboration des conventions relatives aux modalités de transfert des archives des services de l'État à ceux des collectivités ou entre les services de l'État entre eux. La réforme de la carte judiciaire en cours et la suppression annoncée d'un certain nombre de juridictions constitueront à ce titre pour la profession un enjeu tout particulier mais se traduiront également, il convient d'en être conscient, par un investissement plus lourd auprès des services et par des charges nouvelles notamment en termes d'accueil d'archives.

Les expérimentations engagées au niveau des services déconcentrés de l'État, ceux de la préfecture dans un premier temps, la liberté d'action confiée aux préfets dans la réorganisation de leurs services, la restructuration de ces derniers constituent un nouveau défi. Elles rendront par ailleurs sans doute plus difficiles l'élaboration et la mise en œuvre des circulaires interministérielles produites par la direction des Archives de France. Un effort d'adaptation s'imposera pour tenir compte d'une réalité administrative de plus en plus mouvante.

Un exemple parmi d'autres permet d'illustrer la vigilance accrue dont doivent faire preuve aujourd'hui les archivistes : la base WALDEC, lancée par le ministère de l'Intérieur afin de mieux recenser les associations déclarées. Alors que la base n'a qu'un but informatif et que son archivage n'a pas même été prévu, son alimentation a donné lieu, localement, à l'adoption de procédures d'archivage différentes d'un département à l'autre, souvent mises en œuvre sans concertation avec les services d'archives concernés. De la numérisation des pièces essentielles à la numérisation complète des dossiers en passant par « l'ensilage » des pièces numérisées qui fait disparaître la notion de dossier et rend désormais les recherches impossibles, l'application des consignes élaborées pour l'alimentation de la base a donné lieu à des interprétations variables sans que l'administration centrale du ministère ait été seulement consultée sur leur opportunité. Certains services ont gardé l'ensemble des dossiers d'associations, d'autres les pièces secondaires sous forme papier seulement. Il en résulte une cacophonie parfaitement désastreuse pour la recherche future quand on sait la richesse de ces dossiers qui constituent une source irremplaçable pour l'histoire des associations et, au-delà, de l'histoire sociale.

Enfin, les perspectives de réforme drastique des services déconcentrés de l'État avec la diminution sensible annoncée de leur nombre, leur regroupement en deux ou trois directions et leur fusion annoncent de nouveaux bouleversements dont les conséquences pour les services d'archives ne peuvent être anodines. Ces fusions entraîneront de nouveau le versement des dossiers des services fusionnés ou supprimés, des transferts en direction d'autres services appelés à reprendre certaines compétences. Il appartiendra comme toujours aux archivistes d'être particulièrement attentifs à ces évolutions.

La réforme en cours des structures de l'État conduit par ailleurs à promouvoir l'échelon régional auquel un rôle accru apparaît dévolu dans la conception des politiques de l'État tandis qu'au niveau local, le niveau départemental, maintenu, verrait son rôle désormais limité à l'application de ces mêmes politiques. Une telle évolution entraînera certainement pour le réseau territorial des archives des conséquences non négligeables. Certes, depuis déjà longtemps, les services d'archives chefs-lieux de région connaissaient des accroissements plus importants que ceux des autres départements de la même région mais la composition de ces versements restait jusqu'à présent homogène. Désormais, il faut s'attendre à des versements beaucoup plus riches en volume et en contenu dans les chefs-lieux de région alors que les services de l'État des autres départements verseront dans les services d'archives des dossiers moins riches, plus sériels et dans lesquels les éliminations seront plus nombreuses.

La réforme de l'État et de ses services déconcentrés, la poursuite de la décentralisation, les nouvelles orientations arrêtées pour l'administration territoriale, la révolution numérique sont appelés à influencer de façon sensible sur les méthodes de travail des archivistes. Ces derniers ont déjà dû accueillir des quantités particulièrement importantes de documents versés en toute hâte par les administrations touchées par les réformes successives. Il s'agit parfois des derniers documents sur support papier remis par les services, comme c'est le cas pour les services fiscaux avec les registres hypothécaires et le cadastre. La très sensible augmentation, dans les statistiques annuelles des services, du nombre de bordereaux d'élimination visés par les directeurs d'Archives départementales au cours des dernières années, témoigne de ces transformations.

Les archivistes font face évidemment à ces nouveaux défis en multipliant les visites d'information et de contrôle sur le terrain et en intensifiant leur action de conseil. Il n'en demeure pas moins que partout, les équipes des Archives sont et seront plus sollicitées que par le passé et que leur réactivité sera la condition de la sauvegarde de nombreux fonds d'archives.

Quel avenir dans ces conditions pour la collecte ? Il est fort à parier qu'une fois toutes les réformes réalisées, dans un paysage administratif éclairci, les versements d'archives contemporaines sont appelés à diminuer en volume en raison des conséquences logistiques déjà évoquées avec la dématérialisation de nombreux documents, du contrôle de légalité au cadastre en passant par les dossiers d'associations ou de naturalisation. Les défis sont donc nombreux. Gageons cependant que la profession, comme elle l'a toujours fait, saura s'adapter à ce nouvel environnement et poursuivre sa tâche de sauvegarde de la mémoire de l'administration.

LES POLES CULTURE ET L'EVOLUTION DES SERVICES CULTURELS DE L'ÉTAT EN REGION

Philippe-Georges RICHARD,
directeur régional des affaires culturelles d'Auvergne

NDLR : l'auteur tient à préciser que les pôles culture, dont la configuration a été fixée par la circulaire du 31 mars 2005 du ministre de la Culture et de la Communication, préfigurent la réorganisation de l'administration territoriale de l'État en région actuellement en cours dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) : cette réorganisation comprend effectivement 8 directions régionales, dont la direction régionale des affaires culturelles qui intégrera, au terme du processus, les SDAP de chaque région.

Les pôles régionaux ont été imaginés et créés dans le contexte politique particulier de la décentralisation. Face au renforcement des prérogatives de la collectivité régionale, le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, à la demande des préfets de région, a entendu rendre l'action de l'État plus lisible, et l'activité des services de l'État plus cohérente, plus solidaire, plus efficace.

C'est ainsi que le terme de « pôle » apparaît la première fois dans le décret du 29 avril 2004 du ministère de l'Intérieur relatif au pouvoir des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements :

« [...] les services déconcentrés des administrations de l'État auprès du préfet de région peuvent faire l'objet de regroupements fonctionnels dénommés pôles régionaux de l'État.

[...] le chef de pôle anime et coordonne, sous l'autorité du préfet de région, l'action des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans la limite des compétences du pôle régional. Il peut être ordonnateur secondaire délégué. Il est chargé des relations avec les organismes associés. »

Le décret du 5 octobre 2004 du ministère de l'Intérieur relatif aux pôles régionaux de l'État les compte au nombre de huit. Parmi ces huit, figure le pôle culture, dont le responsable est le DRAC. L'article 9 précise, si je puis dire, que le pôle culture « comprend les services de la DRAC ».

Il faut croire qu'il n'est pas simple de dessiner de façon exacte le périmètre des pôles puisque la circulaire du Premier ministre, du 19 octobre de la même année, énumère à nouveau les structures comprises dans le pôle culture et qu'aux seuls services de la DRAC précédemment évoqués on ajoute cette fois : les services à compétence nationale, les établissements enseignement (écoles d'art et d'architecture), les musées nationaux, les monuments dépendant du CMN, les directions interrégionales de l'INRAP.

Ces compléments d'attribution sont assortis, quant aux missions et au fonctionnement du pôle, de la confirmation que le chef de pôle anime et coordonne les services du pôle, qu'il peut être désigné par le préfet de région comme « ordonnateur secondaire délégué pour tout ou partie de crédits relevant de la compétence du pôle, en lieu et place des chefs de services ordonnateurs secondaires délégués habituels ».

Parallèlement, il nous est donné à comprendre que les pôles n'ont de sens que dans la mesure où le CAR (comité de l'administration régionale), qui se substitue à la CAR (conférence administrative régionale), prend lui aussi sa pleine signification et sa véritable ampleur :

« Présidé par le préfet de région, le comité de l'administration régionale (CAR), qui se substitue à la conférence administrative régionale, est composé des préfets de départements, des chefs de pôles régionaux, du

secrétaire général pour les affaires régionales et du secrétaire général du département chef-lieu de région. Le secrétaire général pour les affaires régionales en assure le secrétariat.

Le CAR, « conseil d'administration » de l'État en région, est le lieu de délibération officielle des décisions stratégiques et le cadre dans lequel le préfet de région s'assure de la cohérence de l'action de l'État dans la région et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales ».

En guise d'épigraphe, l'esprit du texte est rappelé du reste par le Premier ministre au fronton de la circulaire, il s'agit bien de simplifier l'organisation administrative en région en constituant un état-major resserré autour du préfet de région, de conforter l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État.

Cette dernière volonté ne manque pas de s'exprimer derechef, un mois plus tard, par la circulaire du Premier ministre du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'État, où il est demandé aux préfets d'étudier le positionnement des SDAP dans le cadre de leur rattachement au pôle régional culture.

Fixée par la circulaire du 31 mars 2005 du ministre de la Culture et de la Communication, la configuration actuelle, dont on peut penser qu'elle sera moins transitoire, définit désormais trois catégories de structures :

- les structures intégrées au pôle culture (les SDAP) ;
- les structures associées (7 ensembles de structures) ;
- les structures invitées (14 ensembles de structures, dans les champs du spectacle vivant, des enseignements artistiques, des arts plastiques, du patrimoine, de la lecture, de l'architecture et de la culture scientifique et technique).

Le même texte détaille aussi les missions et le fonctionnement du pôle culture : les responsabilités traditionnelles des DRAC sont maintenues (patrimoine, création, transmission) ; s'y ajoutent d'autres, « qui prennent en compte des orientations prioritaires de l'État et dont le caractère interministériel est avéré » : le développement de projets urbains, facteur d'un meilleur cadre de vie, l'aménagement du territoire, la participation à la politique de soutien à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'intégration, le développement de l'éducation artistique et culturelle, le développement des politiques adaptées au contexte spécifique des régions d'outre-mer.

Ces missions ainsi dénombrées et explicitées en 2005 — il y a donc deux ans et demi — sont certainement toujours d'actualité. Il n'empêche que si on ne les a pas renouvelées ni modifiées, c'est que les pôles valent davantage comme mode de fonctionnement que par les objectifs qu'ils sont censés atteindre. Les objectifs, de toutes façons, ne manquent pas, ni les occasions de les exprimer, que ce soit par la grâce des DNO (directives annuelles et pluriannuelles d'orientation), au plus haut niveau ou lors de l'établissement des PASER (nous en sommes déjà à la rédaction de la deuxième génération de ces outils).

C'est ainsi que tous les DRAC n'ont pas reçu, en tant que chef de pôle, de lettre de mission et que, parmi ceux qui en ont été destinataires dès 2005, très peu ont été invités à en préparer une nouvelle mouture.

Alors, en quoi ce mode de fonctionnement est-il important sinon capital ?

C'est en ce qu'il implique, par l'intermédiaire des CAR (de huit à douze par an selon les régions), une proximité immédiate avec le préfet de région et les préfets de département, et donc une connaissance précise et « en temps réel » des orientations des politiques de l'État en région. En conséquence, il offre au DRAC, chef de pôle, la possibilité d'intervenir et de prendre part à ces politiques ; il lui fournit l'occasion de rappeler aux préfets leurs responsabilités en matière culturelle et quels opérateurs mettent en œuvre la politique de l'État-culture sur le territoire de leur juridiction ; il investit le seul DRAC de la responsabilité d'élaborer la politique culturelle de l'État, et de mettre en action les « moyens » existants dans la région ; il

donne l'occasion de repérer les possibilités de collaboration entre les structures de son pôle et avec d'autres pôles.

Et avant tout cela, l'existence d'un pôle culture auprès du préfet de région affirme solennellement que la culture constitue l'une des politiques de l'État sur le territoire.

Si ces bénéfices, à mettre au crédit de la création des pôles, sont réels, il convient de dire qu'ils ont été plutôt amplifiés et consolidés que véritablement produits en 2005. Ainsi, les collaborations, les synergies, les mutualisations, quels que soient les termes qu'on utilise, préexistaient. J'en donnerai quelques exemples :

- les CRAP ou CORSAP suivant les régions (conférences régionales de l'architecture et du patrimoine) mettent aux prises depuis de longues années les services concernés des DRAC, les ABF, les CAO, les écoles d'architecture, les archives, les musées, etc.
- les COREPS (conférences régionales des professionnels du spectacle) constituent un espace analogue de réflexion et d'actions communes pour le domaine du théâtre, de la danse et de la musique.

Par ailleurs, le rapprochement DRAC-SDAP, qui va se concrétiser incessamment par la parution du décret qui en précisera les modalités, relève d'une réflexion, d'une expérimentation et de tâtonnements très anciens. Ne serait-ce que pour la préparation des budgets du patrimoine, les réunions de concertation et de décision étaient quadriannuelles entre les niveaux régional et départemental. Et si nous voulons évoquer ce qu'on dénomme désormais les démarches et les opérations interpôles, elles existaient obligatoirement entre la DRAC et le rectorat en matière d'éducation artistique et culturelle, entre les services des MH, de l'archéologie et de l'équipement en matière d'urbanisme, pour ne prendre que ces exemples.

À l'évidence donc, la création des pôles institutionnalise et régularise des pratiques déjà en vigueur ; elle provoque aussi, pour un profit moins indiscutable, la mise en relation de services dont les intérêts et les préoccupations peuvent apparaître éloignés. Que penser, par exemple, des nécessaires rapports en Auvergne entre l'Atelier national de la dentelle, qui ressortit à l'autorité du Mobilier national, et l'École supérieure d'architecture de Clermont-Ferrand ? C'est assez dire que les réunions plénières, qui existent néanmoins, ne visent guère plus que l'amélioration de l'information ou la mise en commun de moyens logistiques, en matière de communication, d'observation, de gestion du personnel, etc. Elles permettent aussi à des structures isolées (à un château du Centre des monuments nationaux par exemple) d'identifier sur place un interlocuteur, un partenaire susceptible de lui apporter son aide dans la résolution d'un problème, dans la réalisation d'une opération ou dans la conduite d'une réflexion. Ainsi, le même Atelier de la dentelle du Puy-en-Velay ignorait jusqu'à présent presque tout des missions des CAO ; il n'avait que des notions très imprécises de l'activité du CNCS de Moulins. Des relations ont été instaurées entre les partenaires sous les auspices du pôle.

Les « entomologistes » spécialisés dans l'observation de la vie et des coutumes des pôles distinguent chez eux plusieurs modes de fonctionnement :

- le mode « forum d'échange d'information », qui favorise la tenue de réunions plénières ;
- le mode bilatéral, privilégiant les relations entre les DRAC et une structure, sur l'étude d'un sujet précis ;
- le mode en « sous-pôles », avec la désignation d'un pilote et de quelques membres, pour l'examen et la prise en charge de ce qu'on désigne sous le terme de « thèmes focalisés ».

À ma connaissance, aucun de ces modes n'est mis en pratique exclusivement et c'est la nature et l'envergure des opérations envisagées ou des thèmes de réflexion abordés qui nous recommandent le mode à adopter.

Pour vertueux qu'ils soient, et au-delà de l'hétérogénéité des structures et des enjeux, les pôles se heurtent aussi dans leur mise en œuvre à des limites structurelles évidentes : l'absence de moyens propres (humains ou financiers), le caractère invétéré du mode de fonctionnement vertical des administrations, l'autonomie stratégique et financière de certains opérateurs..., quelquefois aussi le manque de commandes précises.

À ce dernier égard — et j'en tirerai argument pour ma conclusion —, l'administration préfectorale se montre de plus en plus consciente des avantages qu'elle peut retirer des pôles et de l'efficacité du système de fonctionnement qu'ils représentent. Je n'en donnerai pour preuve paradoxale que le cas de la Franche-Comté, où, si mes informations sont exactes, le préfet ferait passer de huit à quatre le nombre de ses pôles. Les pôles culture, quant à eux, n'ont peut-être pas encore entièrement démontré leur utilité. La RGPP, de l'extérieur, et l'intégration des SDAP aux DRAC, de l'intérieur, arrivent à point nommé pour leur insuffler un deuxième élan et les forcer à renouveler leur imagination et leur vitalité.

Table ronde : La gestion des archives intermédiaires de l'État

PRESENTATION SYNTHETIQUE

Rosine CLEYET-MICHAUD,
directrice des Archives départementales du Nord

Comme tous ceux qui me connaissent le savent, depuis des années je suis mobilisée par la défense d'une bonne gestion des archives courantes et intermédiaires au sein des services producteurs, c'est-à-dire par le records management.

Tout serait facile si les administrations disposaient de bureaux et de locaux assez vastes pour conserver par-devers elles d'importantes quantités de documents, si les services d'archives avaient une capacité de rangement quasi illimitée, si administrations et services d'archives disposaient de moyens humains suffisants en quantité et en qualité. Or il n'en est rien ni pour les uns ni pour les autres. Il est donc logique de rechercher des solutions qui donnent à chacun satisfaction.

Le problème se pose essentiellement pour les archives intermédiaires, à savoir les archives sur lesquelles il est impossible de procéder à des tris aux fins d'éliminations mais auxquelles les services n'ont recours qu'épisodiquement. En effet la gestion des archives courantes se fait généralement dans de bonnes conditions. Quant aux archives définitives, c'est-à-dire les archives à conserver indéfiniment (5 à 10 % de la production documentaire selon les services), elles sont prises en charge par l'administration des Archives.

En ce qui concerne les archives intermédiaires, il fut un temps, celui des bureaux d'ordre, où elles étaient gérées de manière satisfaisante par les services de l'administration. Cet âge d'or, si je puis dire, a pris fin après la guerre de 1914-1918, là comme dans beaucoup d'autres domaines. Entre les deux guerres, si l'on en juge par ce qui est conservé dans les services d'archives, la pagaie a régné. Après la seconde guerre mondiale, l'administration des Archives, soucieuse de trouver une solution, a pris en charge la gestion des archives intermédiaires avec des succès inégaux selon les cas.

Toutefois, depuis une vingtaine d'années, nous nous sommes peu à peu désinvestis de cette mission et ce pour plusieurs raisons :

- l'augmentation du public des Archives et les effets de notre rattachement au ministère de la Culture qui nous entraînent à nous concentrer davantage sur des tâches culturelles et d'accueil du public ;
- l'inflation documentaire qui fait que les Archives n'ont plus la capacité d'accueillir des documents éliminables à terme ;
- pour ce qui concerne les Archives départementales, la décentralisation (les conseils généraux ne se sont vu confier que la seule charge des archives définitives) ;

- l’informatisation des procédures et la législation sur la communication des documents administratifs qui obligent à une plus grande vigilance de l’administration sur ses archives.

La circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001 a affirmé clairement, face à une situation qui se dégradait de jour en jour, la responsabilité de chaque ministère sur la gestion de ses archives intermédiaires ainsi que la nécessité d’une prise en compte de cette fonction dans les organigrammes. La circulaire invite à désigner des responsables des archives, formés aux techniques archivistiques si possible. Elle décrit les missions de ces gestionnaires d’archives : rassemblement dans un local spécifique, sensibilisation de l’ensemble des agents au classement des dossiers, élaboration de règles de tri et de conservation, communication aux services et aux citoyens, veille en matière d’archives électroniques. Elle indique les caractéristiques des locaux d’archives, envisage, sous certaines conditions, l’externalisation du stockage et de certaines fonctions et suggère une éventuelle mutualisation des moyens entre services de l’État.

Parallèlement la norme ISO 15489 sur le records management, élaborée par des experts du monde des archives et de la documentation, est parue en 2002. À ce jour, le groupe d’experts continue ses travaux pour la publication d’une norme sur les métadonnées applicables au records management et d’une autre sur le *Work process analysis*.

Cette table ronde a pour ambition de faire le point sur les différents modes de gestion des archives intermédiaires des services déconcentrés de l’État existant à ce jour :

- une expérience de réseau au ministère de l’Écologie, du développement et de l’aménagement durables, par Françoise Lemaire, responsable de la mission des archives ;
- une expérience de mutualisation des moyens entre la préfecture et le conseil général d’Indre-et-Loire, par Luc Forlivesi, directeur des Archives départementales d’Indre-et-Loire ;
- une expérience de mutualisation des moyens entre les tribunaux du ressort de la cour d’appel de Paris.

François Robert, chargé de mission au département des audits de modernisation à la DGME, nous présentera pour terminer les résultats de l’étude menée, dans le cadre du récent audit sur l’archivage intermédiaire de l’État, sur les coûts de l’archivage papier.

Mais auparavant je vais passer la parole à M^{me} Frédérique Pilleboue, conservateur aux Archives départementales du Nord, chef du service de la collecte et du traitement des archives publiques, qui va vous parler des conséquences sur notre travail d’archiviste des politiques mises en place pour la rédaction de tableaux de tri et de conservation d’abord, la gestion des archives intermédiaires ensuite. Ces politiques sont très diverses : service centralisé d’archives à la préfecture du Nord et à la DDE ; externalisation comme, par exemple, au TGI de Valenciennes ; mutualisation des moyens dans un cadre régional pour la rédaction de tableaux de tri et de conservation comme, par exemple, le tableau en voie d’achèvement concernant les documents produits par la direction régionale de l’action sanitaire et sociale et les deux directions départementales, etc. Elles visent toutes à nous désengager de la gestion des archives intermédiaires pour nous permettre de nous concentrer sur la formation et le contrôle d’une part, le traitement des archives définitives d’autre part.

LA GESTION DES ARCHIVES INTERMÉDIAIRES DE L'ÉTAT : A LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE

Frédérique PILLEBOUE,
Archives départementales du Nord

▪ Un texte fondateur : la circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001

La circulaire du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État pose les principes d'une « nouvelle donne » dans la gestion des archives intermédiaires, en redéfinissant clairement les rôles et responsabilités respectifs des services producteurs d'une part et de l'administration des Archives d'autre part.

Responsabilités de l'administration

La gestion des archives courantes et intermédiaires relève de la responsabilité de chaque ministère.

La fonction de gestion des archives intermédiaires doit être assumée par un service ou une cellule spécifique et doit être confiée à des agents formés aux techniques de gestion des documents.

Les agents chargés de la gestion des archives intermédiaires veillent au respect des instructions de l'administration des Archives. En l'absence de telles instructions, ils participent à l'élaboration de règles de conservation en liaison avec l'administration des Archives.

Rôle de l'administration des Archives

Pour l'organisation et le suivi de l'archivage intermédiaire, les Archives nationales et les services départementaux des archives fournissent assistance méthodologique et conseil, dans des domaines tels que :

- l'évaluation des besoins,
- la définition des procédures,
- la détermination des équipements adéquats,
- l'application des règles de conservation,
- la préparation des versements d'archives définitives,
- la formation des agents.

Modeste dans sa forme, le texte est ambitieux sur le fond : il demande aux administrations de l'État de changer radicalement leurs pratiques d'archivage et place ce défi dans le contexte de la réforme de l'État : « *La maîtrise de l'archivage intermédiaire par toutes les administrations constitue un outil majeur de la gestion de l'information et participe de la modernisation de l'État.* » Que la modernisation de l'État passe aussi par une meilleure gestion des archives, les archivistes en sont depuis longtemps convaincus ; le récent audit de modernisation sur l'archivage laisse penser que cette idée fait son chemin au sein même des services de l'État.

Le texte prône également une réforme tout aussi radicale du positionnement et des méthodes de travail de l'administration des Archives dans ses rapports avec les services de l'État. Désormais, les Archives nationales et les services départementaux d'archives doivent abandonner la culture de gestion directe des archives intermédiaires de l'État pour se concentrer sur des missions d'impulsion et d'accompagnement du changement, à travers l'assistance méthodologique et le conseil. Il est clair que ce texte trouve son fondement dans un processus déjà avancé de changement des pratiques, dont les aspects les plus marquants sont l'arrêt progressif du « préarchivage », le développement des compétences et des moyens affectés à la collecte des archives contemporaines dans les services d'archives et l'essor de la rédaction de tableaux de tri.

▪ Une transition douloureuse

L'arrêt de la prise en charge des archives intermédiaires par les Archives départementales laisse les administrations démunies face un problème qu'elles n'ont pour le moment pas la possibilité de résoudre par elles-mêmes, faute de compétences ou de savoir-faire.

En effet, refuser le versement d'archives intermédiaires implique de définir clairement ce qu'elles sont, c'est-à-dire délivrer des consignes précises en matière de cycle de vie et de sort final des archives. Or nous sommes loin de disposer de circulaires de tri ou de tableaux de gestion pour l'ensemble des services extérieurs de l'État. Mais, en pratique, l'arrêt de la prise en charge des archives intermédiaires sans contrepartie entraîne le plus souvent l'arrêt des versements d'archives définitives et leur disparition pure et simple. Sortir de cette impasse sans renoncer à l'application de la circulaire du 2 novembre 2001 impose donc, avant toutes choses, de faire naître les conditions d'une relative autonomie des administrations dans la gestion de leurs archives intermédiaires.

Force est de constater que cette phase de transition - que l'on espère telle - repose essentiellement, en département, sur les épaules des Archives départementales. Au fil des expériences, cette situation suscite un certain nombre de questions :

- Quelles solutions pragmatiques sommes-nous en mesure de proposer aux administrations ?
- Parmi le panel d'actions que nous sommes capables de mettre en œuvre, quelles sont celles qui sont susceptibles d'aboutir à des résultats satisfaisants et pérennes ?
- Quels obstacles rencontrons-nous dans la mise en œuvre, quels sont les facteurs d'échec ou de déception qu'il faut surmonter ?
- Sommes-nous en mesure de faire face à la demande ou au besoin ?

– Comment conserver un équilibre entre nos missions fondamentales et cette forme de « *nursing* »¹ que nous impose le manque d'autonomie des administrations ?

Cette lente révolution, appuyée par la circulaire du 2 novembre 2001, a un impact non négligeable sur l'activité des services d'archives. Mon propos sera d'étudier à la loupe, à travers l'expérience des Archives départementales du Nord, les différentes formes d'actions conduites en faveur de la gestion rationnelle et autonome des archives intermédiaires, et en particulier certaines expérimentations qui découlent directement de l'application de la circulaire du 2 novembre 2001 dans ses dimensions les plus novatrices.

■ Une fonction archives à géométrie variable

Le premier objectif à atteindre dans l'application de la circulaire du 2 novembre 2001, c'est instituer et identifier clairement une « fonction archives » au sein de l'entité administrative. Selon le contexte, cette fonction archives peut prendre différentes formes, plus ou moins satisfaisantes au regard des objectifs à atteindre.

La fonction archives à « coût zéro »

<i>Définition</i>	Mise en place d'un réseau de correspondants archives, formation, définition de procédures d'archivage.
<i>Avantages</i>	Coût zéro pour l'administration, effectif constant. Ce système peut fonctionner lorsqu'il existe une réglementation sur la conservation et le tri des archives. Il est acceptable pour le traitement du flux, dans le cadre de procédures bien définies.
<i>Facteurs d'échec</i>	– Faible implication de la hiérarchie – Faible motivation des agents – Compétences insuffisantes – Temps de travail insuffisant – Rotation des effectifs – Manque de suivi par les Archives départementales
<i>Inconvénients</i>	Ce système requiert un lourd investissement des Archives départementales au démarrage et une maintenance suivie dans le temps : il n'est « à coût zéro » que pour l'administration ! Son défaut est qu'il s'appuie sur des personnes et sur une structure donnée de l'administration, et que le <i>turn over</i> et/ou les évolutions d'organigramme peuvent réduire à néant tout l'investissement en deux ou trois ans. Du fait qu'il s'appuie le plus souvent sur du personnel d'exécution à faible compétence archivistique, il favorise le versement de séries volumineuses – au détriment des documents de décision et de synthèse – accompagnées de bordereaux de mauvaise qualité qui nécessiteront un retraitement ultérieur. Il est inadapté pour le traitement des arriérés, notamment par manque de disponibilité des agents et de compétences appropriées. Cette solution, initiée dans la majorité des cas, gagne à être combinée avec une autre solution.

¹ Ce terme anglo-saxon emprunté au vocabulaire infirmier désigne tous les soins donnés à une personne qui ne dispose pas ou plus d'autonomie pour son entretien quotidien (enfants, handicapés ou personnes âgées).

La fonction archives intermittente

<i>Définition</i>	Recrutement ponctuel d'un ou plusieurs archivistes diplômés vacataires pour le traitement de l'arriéré et, parfois, pour la définition de règles de conservation et la mise en place de procédures d'archivage.
<i>Avantages</i>	Cette solution associe un temps de travail conséquent à des compétences archivistiques. Elle se développe très sensiblement ces dernières années, ce qui veut dire que les administrations parviennent à dégager des crédits pour financer des opérations d'archivage ponctuelles. Il s'agit d'une fonction intermittente, non pérenne, et le plus souvent ciblée, qui permet de traiter des arriérés sans peser sur le fonctionnement de l'administration, tout en faisant appel ponctuellement à des compétences rares ou inexistantes au sein de l'administration.
<i>Facteurs d'échec</i>	<ul style="list-style-type: none">– Durée trop limitée – et plafonnée – des vacations– Plafonnement de la masse salariale– Absence de pérennisation et de suivi
<i>Inconvénients</i>	Cette solution ne convient pas toujours pour la rédaction de tableaux de gestion et la mise en place de procédures. En effet, la durée limitée des vacations ne permet pas toujours de mener à terme les procédures de validation, de formation et de mise en œuvre des procédures dans le cadre de la mission. Le relais doit être pris par les Archives départementales, et la rupture de continuité nuit à l'efficacité de la démarche.

La fonction archives permanente

<i>Définition</i>	Création d'un véritable service d'archives intermédiaires interne à l'administration.
<i>Avantages</i>	La fonction archives permanente est l'objectif fixé par la circulaire du 2 novembre 2001. Elle a de nombreux avantages : temps de travail dédié, stabilité, insertion dans le fonctionnement de l'administration, etc.
<i>Facteurs d'échec</i>	<ul style="list-style-type: none">– Contexte de réduction des effectifs de la fonction publique– Recrutement interne sur profils inadaptés : compétences archivistiques faibles– Mauvais positionnement dans l'organigramme, mauvaise reconnaissance interne– Faible motivation des agents affectés au service
<i>Inconvénients</i>	Solution idéale sur le papier, la fonction archives permanente se heurte dans les faits au défaut de compétence archivistique des personnels affectés à cette fonction. De ce fait, cette solution ne permet pas vraiment d'atteindre l'autonomie dans la gestion des archives intermédiaires, en particulier par le développement de procédures s'apparentant au records management. L'incapacité à assurer la rédaction de tableaux de gestion, la veille et la mise à jour des outils existants, ou à prendre en charge le traitement de l'arriéré, induit de fait une dépendance forte vis-à-vis des Archives départementales. Le succès de cette solution repose sur le recrutement de personnels disposant de compétences archivistiques avérées. Le recours au corps des chargés d'études interministériels suppose en outre que les postes soient définis en catégorie A, ce qui, dans le contexte actuel de réduction des effectifs de la fonction publique, est loin d'être acquis.

La fonction archives mutualisée

<i>Définition</i>	Création d'un service d'archives intermédiaires mutualisé dans un cadre interministériel (plusieurs services de l'État) ou territorial (échelon départemental et régional), avec ou sans locaux d'archivage dédiés.
<i>Avantages</i>	La fonction archives mutualisée est clairement inscrite dans le texte de la circulaire du 2 novembre 2001, en particulier pour les services extérieurs de l'État : « <i>Dans les services</i>

déconcentrés, cette fonction doit être clairement prise en compte et organisée, dans un cadre interministériel, par le préfet, en vertu des compétences qui lui sont reconnues par les décrets du 10 mai 1982». Les préfets « prennent toutes dispositions pour en arrêter les modalités d'organisation précises, après consultation du collège des chefs de service, selon la forme adaptée à la situation locale : pôle de compétences, réseau d'agents formés aux techniques de gestion des documents ou, le cas échéant, création d'un service interministériel de gestion des archives intermédiaires. »

Cette solution a l'avantage d'être dans « l'air du temps ». Elle est adaptée au contexte de réforme administrative qui favorise la mutualisation des « fonctions support ». Elle est une alternative intéressante à la création d'une fonction archives permanente, luxe que ne peuvent se permettre toutes les administrations. Elle est le plus souvent associée à la mutualisation de locaux d'archivage, mais rien ne l'impose. Elle gagnerait à s'inspirer des expériences conduites depuis vingt ans dans le cadre de l'intercommunalité (archivistes itinérants des centres de gestion, compétence archives mutualisée à l'échelle intercommunale, etc.).

Facteurs d'échec

- Contexte de réduction des effectifs
- Recrutement interne : compétences archivistiques faibles
- Focalisation sur la mutualisation du stockage au détriment des moyens humains

Inconvénients

La mutualisation des charges suppose que celles-ci soient identifiées. Or, la mise en place d'une fonction archives s'apparente le plus souvent à la création de nouvelles charges, dans la mesure où cette fonction n'a pratiquement jamais été prise en compte dans le fonctionnement des administrations jusqu'à présent. En outre, le contexte actuel impose un lien fort entre mutualisation et économies budgétaires. Enfin, cette solution a peu de chances de voir le jour sans l'appui, l'implication et l'inventivité des instances préfectorales ou ministérielles car elle pose la question du statut, du financement et de la dotation en personnel qualifié de ces structures, sur des bases qui sont à réinventer.

Ce simple balayage des solutions effectivement mises en œuvre — ou imaginées — pour favoriser la prise en charge de la gestion des archives intermédiaires au sein des administrations montre que le degré d'autonomie souhaité est loin d'être atteint. Il apparaît clairement que le point d'équilibre est conditionné par le développement de compétences archivistiques au sein même de l'administration. Il ne s'agit pas d'autre chose que d'un véritable « dédoublement » de la fonction archives, traditionnellement concentrée en France sur les personnes ou structures en charge de la conservation des archives définitives. La révolution attendue est donc autant celle des administrations que celle du positionnement des archivistes face à leur métier.

▪ Le recours à l'externalisation pour la rédaction d'une charte d'archivage

La condition préalable à la gestion des archives intermédiaires par les administrations, c'est l'existence de règles de conservation à jour pour l'ensemble de leurs missions : circulaire interministérielle ou tableau de gestion. À défaut de quoi, il faut les rédiger.

Mais il faut bien se rendre à l'évidence : les Archives départementales n'ont pas les moyens de rédiger des tableaux de tri pour l'ensemble des organismes publics qu'elles sont supposées contrôler, du moins dans un délai raisonnable (plus de 2000 organismes publics recensés dans le Nord...).

Or, la circulaire du 2 novembre 2001 stipule que l'administration contribue à l'élaboration des règles de tri. Il ne semble donc pas indécent de lui demander de contribuer, y compris financièrement, à l'élaboration d'un tableau de tri, soit en recrutant une personne compétente, soit en recourant aux services d'un prestataire spécialisé.

C'est ainsi qu'en 2006-2008, la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) du Nord-Pas-de-Calais et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) du Nord et du Pas-de-Calais se sont mutualisées pour recruter un archiviste pour une durée de 19 mois (sur un statut de catégorie A) dans le but de rédiger une charte d'archivage commune, en partenariat avec les Archives départementales du Nord et du Pas-de-Calais — démarche inédite à ce jour.

L'externalisation de l'expertise archivistique pose une question de fond. Dans la pratique archivistique française, en effet, il y a une vraie continuité entre l'enquête, le recensement des documents, l'évaluation et la sélection des archives historiques : c'est un tout, le plus souvent pris en charge par les archivistes en charge du contrôle des archives publiques et de la conservation des archives définitives. Dès lors, comment passer du « faire » au « faire faire » ?

Des expériences précédentes avaient prouvé que cette démarche était inconfortable, et parfois contre-productive : au moment de la validation, nous nous sommes souvent trouvés très démunis face à un projet de tableau de tri « sec » et dans l'incapacité de vérifier la fiabilité de l'enquête et du résultat.

Dès lors, l'enjeu de cette opération était de mettre au point une méthode de travail pour déléguer l'élaboration du tableau sans nous priver des éléments nécessaires à l'exercice de nos missions, à savoir la validation des règles de gestion et la sélection des archives historiques. Sans pour autant formaliser les choses dans un véritable cahier des charges, nous avons défini pas à pas une démarche nouvelle pour nous, inspirée de la norme sur le records management, dont voici les points essentiels.

Mise en place d'un comité de pilotage

Il comprend des représentants de la DRASS, des deux DDASS, des Archives départementales du Nord et du Pas-de-Calais. Ce comité de pilotage a pour objectif :

- l'information des partenaires du projet sur l'avancement des travaux ;
- la validation du calendrier de déroulement de la mission ;
- les échanges en vue d'apporter des réponses aux questions portées par le chargé de mission Archives devant le comité ;
- les arbitrages et propositions d'actions sur les problèmes éventuels rencontrés ;
- la validation de la méthode de travail et des travaux (plan de classement, tableau de tri, annexes, procédures, etc.).

Définition d'une méthode de travail en plusieurs étapes

- Enquête sur les missions des organismes et rédaction d'un premier plan de classement des activités, validé par le comité de pilotage.
- Entretiens avec les services producteurs pour le recensement des documents.
- Établissement systématique de comptes rendus détaillés, soumis à la validation du chef de service. Ils présentent les missions du service, les procédures mises en œuvre, les documents produits dans le cadre de ces missions, ainsi qu'une première évaluation de leur durée d'utilité administrative. Ces comptes rendus constituent la colonne vertébrale de la démarche : ils permettent de recueillir une bonne partie des métadonnées du futur tableau.

– Rédaction du tableau de tri et de conservation (simple re-formulation des informations collectées, dans l'ordre du plan de classement).

– Rédaction des annexes du tableau, en particulier d'une annexe dite « typologique » qui doit comporter, pour chaque typologie recensée, l'essentiel des informations relatives au contexte de production, à la définition de la durée d'utilité administrative, aux textes réglementaires de référence, à la justification du sort final, etc.

Grâce à cette méthode, la validation du tableau de tri peut s'appuyer sur le matériau de base exploité pour sa rédaction. Par ailleurs, la collecte systématique des « métadonnées » du tableau de tri présente un intérêt évident pour la pérennisation et la mise à jour de l'outil, pour son application par de multiples acteurs, et pour la documentation des futurs versements. En l'espace de 10 mois, ce sont ainsi plus de 60 comptes rendus détaillés qui ont été rédigés et validés : la moitié de la durée totale de la mission a donc été consacrée à cette étape essentielle.

L'intervention directe des Archives départementales s'est concentrée sur la validation du projet de tableau de tri, sur l'accompagnement de la rédaction de l'« annexe typologique » (ce qui s'explique dans le cadre d'une première expérimentation), sur la rédaction des procédures d'archivage et la formation des référents et correspondants archives. Le résultat obtenu est satisfaisant. Sans être négligeable, l'investissement consenti par les Archives départementales et le délai de réalisation sont bien inférieurs à ce qu'ils auraient été si celles-ci avaient pris en charge directement l'élaboration complète d'une charte d'archivage sur un périmètre aussi large.

Cette expérience s'inscrit cependant dans le cadre d'une « fonction archives à coût zéro », renforcée temporairement d'une « fonction archives intermittente »... Le suivi de la mise en œuvre et la mise à jour des outils repose donc toujours essentiellement sur les Archives départementales. Le traitement des arriérés fera sans doute l'objet d'autres vacations ponctuelles. L'étape suivante de la démarche sera la définition des procédures d'audit et de maintenance du système d'archivage, toujours dans l'inspiration de la norme sur le records management, en essayant de maintenir une implication forte de l'administration dans cette démarche.

▪ **L'accompagnement de la mise en place et du fonctionnement d'un service d'archives intermédiaires**

Le projet de déménagement et le regroupement des services de la préfecture du Nord en 2006 a fait l'objet de nombreuses études préparatoires. L'une d'elles ayant fait apparaître que le volume d'archives conservés dans les locaux de la préfecture était de 14 000 ml — alors que le futur local d'archives ne pourrait en accueillir que 7 000 ml... —, la préfecture du Nord s'est engagée dès 2003, avec l'appui soutenu des Archives départementales, dans la rédaction d'une charte d'archivage, qui a été signée fin 2005.

Cette expérience est exemplaire dans la mesure où elle découle d'une application à la lettre de la circulaire du 2 novembre 2001. C'est ainsi qu'en 2004 a été instituée une mission Archives, rattachée au secrétaire général et confiée à un agent de catégorie A, pour participer à la rédaction de la charte d'archivage, coordonner les actions à mettre en œuvre avant le déménagement (tris, éliminations et versements, aménagement du futur local d'archivage, déménagement des archives), mais aussi instituer des procédures de gestion des archives intermédiaires après le déménagement.

À l'issue du déménagement, fin 2006, le comité technique paritaire de la préfecture a validé l'érection de la mission Archives en service à part entière ainsi que la création d'un deuxième poste (de catégorie C),

ce qui dans un contexte de réduction des effectifs témoigne d'une volonté forte de pérenniser les actions entreprises à l'occasion du déménagement.

Aujourd'hui, le service prend en charge l'ensemble des archives intermédiaires de la préfecture de département et du secrétariat général pour l'administration régionale (SGAR). Il gère un local d'archives intermédiaires centralisé. Il exige des services versants la rédaction de bordereaux de préarchivage, assure les communications internes, et veille au respect de la charte d'archivage en programmant les éliminations et versements. Il est l'unique interface entre l'administration et les Archives départementales. Le service des archives intermédiaires est l'acteur d'une véritable révolution des pratiques d'archivage au sein de l'administration : les principes de traçabilité et de maîtrise du cycle de vie des archives intermédiaires sont réellement mis en œuvre, et c'est en cela que réside la principale valeur ajoutée de cette expérience, tant pour l'administration – qui bénéficie désormais d'un accès facilité à ses archives et d'une maîtrise des espaces d'archivage – que pour les Archives départementales – car la maîtrise des archives intermédiaires conditionne la collecte raisonnée des archives historiques.

Dans cet exemple – comme dans celui de la DRASS exposé plus haut –, il faut souligner que le succès de ces expériences tient pour grande part à deux facteurs incontournables :

- l'implication et le soutien sans faille des instances décisionnelles de l'administration (préfet, DRRAS, secrétaires généraux) ;
- l'implication et le soutien permanent des Archives départementales.

Force est de constater cependant que l'accompagnement du service d'archives intermédiaires de la préfecture se révèle relativement lourd, comme l'est par ailleurs celui du bureau d'archives intermédiaires de la direction départementale de l'Équipement, pourtant en activité depuis plus d'une quinzaine d'année. Le paradoxe est que, si des services d'archives intermédiaires similaires se multipliaient, nous pourrions difficilement faire face à leurs sollicitations constantes !

Le diagnostic est que la fragilité et le manque d'autonomie de ces services tient pour une grande part à l'absence de réelles compétences archivistiques en leur sein : dans les deux cas, les personnes en charge de ces services sont issues d'un recrutement interne et n'ont pas été suffisamment formées aux techniques du records management et du traitement des archives. Elles sont de ce fait très démunies pour organiser le traitement des arriérés, pour mettre en œuvre une véritable veille et pour collaborer efficacement à la rédaction ou à la mise à jour de tableaux de tris.

Par ailleurs, ces services ne jouissent pas toujours d'une reconnaissance suffisante pour jouer leur rôle dans les processus de réforme administrative, accompagner les transferts de compétences, anticiper la dématérialisation des procédures, etc. Or l'existence d'un service d'archives intermédiaires tend à délégitimer, aux yeux de l'administration, toute intervention directe des Archives départementales... Serons-nous piégés par le développement de services d'archives intermédiaires immatures comme nous l'avons été par l'accueil systématique des archives intermédiaires en préarchivage ?

▪ Conclusion

La recherche d'un équilibre entre ce qui relève des missions des Archives départementales et ce qui relève des responsabilités de l'administration, au sens où l'entend la circulaire du 2 novembre 2001, est une équation complexe dans laquelle interviennent de nombreux paramètres : intelligence et implications des acteurs, moyens humains et financiers mobilisables, méthodes de travail, contexte politique et administratif, etc. Parmi ces facteurs, il en est un qui apparaît comme central : le facteur humain. En effet, le développement de véritables compétences archivistiques au sein des services de l'État permettrait de

construire un dialogue équilibré avec les services en charge du contrôle des archives publiques et de la collecte des archives définitives. Cette étape conditionne le désengagement progressif des Archives départementales sur le terrain de la gestion des archives intermédiaires.

LA GESTION DES ARCHIVES INTERMÉDIAIRES DE L'ÉTAT : UNE EXPERIENCE DE RESEAU AU MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES (MEDAD)

Françoise LEMAIRE,
responsable de la mission des archives
MEDAD/DGPA/DAJIL/MAR

Le ministère de l'Équipement, aujourd'hui devenu ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), s'était caractérisé depuis la fin des années quatre-vingts par la prise en compte de la fonction archivage dans ses services déconcentrés. L'implantation généralisée de bureaux d'archives intermédiaires au niveau de ses directions départementales, la diffusion d'un outil informatisé unique, la mise en place d'une animation de ces entités regroupées en réseaux régionaux ont véritablement donné corps à une politique d'archivage à l'échelle du ministère. Cette singularité a été maintes fois soulignée. La relative « ancienneté » du dispositif donne un certain recul et offre matière à réflexion ou à évaluation.

Aujourd'hui, le MEDAD connaît de profondes transformations, certaines communes à l'ensemble des services de l'État (LOLF, modernisation), d'autres plus spécifiques à son domaine avec la décentralisation et la redéfinition de son périmètre et de ses missions. Toute la structure du ministère est repensée selon des concepts et des principes de gestion nouveaux.

La fonction archivage est emportée dans le mouvement de redéfinition des fonctions dites « support » ; elle fait l'objet d'une remise à plat et de nouvelles formes d'organisation et de déploiement sont à l'étude, avec des contraintes précises.

▪ La fonction archivage au MEDAD : quinze ans d'expérience acquise

Les réseaux sont nés d'un double mouvement : prise en compte de l'archivage dans les services déconcentrés avec la création de bureaux d'archives intermédiaires ; politique d'animation rendant effective la notion de réseau avec la création d'échanges horizontaux entre services différents, la formalisation des échanges entre les membres, l'impulsion de l'administration centrale, etc.

Après avoir été parmi les tous premiers ministères à accueillir une mission des Archives nationales¹, le ministère de l'Équipement a poursuivi sa réflexion pionnière en s'engageant aussi dans l'organisation de

¹ En 1953 aux Travaux publics ; en 1959, à la Construction ; en 1971, à l'Équipement.

bureaux centralisés d'archivage dans ses services déconcentrés dès 1983, suite au rapport du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) présenté par Muriel Crivelli : « La tenue des archives relatives aux infrastructures et moyens de transport ». Le mouvement a été lancé et le principe repris dans la partie introductive de la circulaire 98-64 sur les archives des DDE, qui préconise l'organisation d'un bureau d'archives intermédiaires par DDE et en définit brièvement les missions. Le ministère a également diffusé à partir des années quatre-vingt-dix un outil informatisé, « DANAE », qui a contribué à structurer et homogénéiser les pratiques.

Le dispositif a été complété par l'émergence d'une fonction de pilotage de la fonction archivage. Ce rôle a été attribué à la Mission des archives, placée auprès de la direction de l'administration et des affaires financières, définie comme instance de conception d'une politique à l'échelle du ministère. Devenue tête de réseau, elle a assumé des fonctions d'animation des bureaux d'archives intermédiaires départementaux (1995).

Cette politique a eu pour résultat un maillage relativement consistant quoique laissant quelque peu à l'écart les domaines maritimes ou fluviaux. En 2003, lors de l'évaluation de la circulaire du 2 novembre 2001, on notait notamment que « *La fonction archives est exercée en service déconcentré par réseau départemental hétérogène ; un peu plus de la moitié des DDE (53 %) possèdent une structure archives avec un BAI (bureau d'archives intermédiaires), environ un tiers mentionne un correspondant archives ; le quart restant semblant ne pas prendre en charge la fonction archives* ».

En 2007, on recense 65 services déconcentrés dotés d'une « fonction archivage » active et 60 licences DANAE en cours d'utilisation. Ces structures sont d'envergure diverse. Dans les bureaux d'archives intermédiaires les plus importants, 2 à 3 personnes assurent l'application des procédures et la gestion de stocks d'environ 8 km (Nord, Rhône). Un bureau moyen gère environ 2 km. Les rattachements sont très variables. Soit les postes d'archiviste sont des temps pleins, soit ils sont associés aux fonctions de documentaliste. Avec ce voisinage, les fonctions d'archivistes évoluent parfois aujourd'hui vers les fonctions dites de « gestion des connaissances », de webmestre, de gestion d'information/communication. À l'opposé, on trouve aussi des postes polyvalents, dans le domaine « moyens généraux ». La gestion interministérielle a été expérimentée en Limousin avec le pôle administratif « Pastel » (2005).

L'outil informatisé DANAE a joué un rôle structurant et, à travers les réunions de « clubs utilisateurs », a contribué à des évolutions convergentes de pratiques ainsi qu'à l'expérimentation d'innovations (description structurée des dossiers dès l'âge courant, mise en ligne de bases de données descriptives, etc.) faisant de certains bureaux d'archives intermédiaires de véritables centres de gestion de l'information archivée avec accès aux descriptions d'archives intermédiaires et définitives déjà transférées aux Archives départementales.

L'animation de ces bureaux d'archives intermédiaires en tant que « réseau-métier », au sein du ministère, constitue le second volet du dispositif. Ces réseaux sont organisés sur une base interrégionale qui n'exclut pas le pragmatisme : Grand Est ; Nord Normandie Centre ; Rhône-Alpes, Auvergne Limousin Bourgogne Franche-Comté ; Bretagne Pays-de-la-Loire Poitou-Charentes. Ils sont composés des personnels des bureaux d'archives intermédiaires ainsi que — et c'est là une originalité les distinguant des autres réseaux métiers du ministère — des directeurs et/ou équipes des services d'Archives départementales ayant plus particulièrement en charge la collecte et les relations avec l'administration.

Actifs au quotidien, les réseaux facilitent les échanges d'informations professionnelles, le compagnonnage et la formation initiale des chargés d'archivage. Ils donnent lieu à la constitution de groupes de travail ainsi qu'à des réunions générales bi-annuelles. Ils ont une production archivistique réelle : évaluation de la circulaire de 1998 ; adaptation de tableaux de gestion ; amorce de nouveaux tableaux de gestion, partages d'expérience sur les « nouvelles questions » telles que la certification qualité, l'archivage électronique, etc. Ils ont un rôle essentiel en matière de convivialité et adoucissent la condition solitaire du métier d'archiviste intermédiaire. Il faut souligner aussi combien les réseaux ont été utiles au cours des

deux dernières années où les questions de transferts de dossiers liés à la décentralisation ont pu être abordées de manière très concrète avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de l'archivage.

Au niveau national, les réseaux ont leur dynamique propre et donnent corps à la fonction d'archiviste qui bénéficie ainsi d'une certaine forme de représentation et s'inscrit dans le mouvement général de gestion des emplois et compétences. La Mission des archives exerce la maîtrise d'ouvrage des formations et, s'appuyant sur les centres interrégionaux de formation de l'équipement, assure la programmation, à un rythme annuel, de trois modules de formation à l'archivage : « implanter la fonction archivage » avec le CIFP d'Arras ; « établir une charte d'archivage » (nouveau 2007) avec le CIFP de Tours et enfin « traitement des archives : tri, classement, description » avec le CIFP de Paris. En 2007, ces modules ont attiré chacun une quinzaine de participants. De la même manière, les archivistes, à l'instar des autres « métiers de l'équipement », bénéficient d'un site intranet dédié, « intr'archives », actuellement en cours de refonte.

Cette forme d'animation en réseau marque, plus que l'implantation des services eux-mêmes, l'appropriation par le ministère de la fonction archivage. Les archivistes sont l'un des 46 « clubs métiers » recensés pour le seul champ d'activité de la direction générale du personnel et de l'administration, avec les facilités que cela implique pour la tenue de réunions, les déplacements, etc. Cette dynamique est l'un des acquis les plus précieux.

Qui est satisfait du fonctionnement ? Les archivistes intermédiaires, bien évidemment, pour toutes les raisons exposées et même si toutes les régions ne sont pas dotées de réseaux. Les Archives départementales, très vraisemblablement, puisque les réunions attirent bon nombre de leurs représentants. Le ministère est-il en revanche conscient de l'utilité des prestations apportées tant par la fonction archivage que de la plus value du travail en réseau ? Les restructurations en cours éclairent sur cette question.

■ **L'archivage dans la re-fondation du ministère**

La restructuration du ministère découle du contexte commun à l'ensemble des services de l'État (LOLF, modernisation), de l'acte II de la décentralisation qui a particulièrement affecté ses services déconcentrés, et plus récemment des nouveaux domaines d'intervention de l'écologie, du développement durable, des énergies, etc.

Le ministère a entièrement reconfiguré ses services déconcentrés avec la fermeture de sites, la création de directions interdépartementales, la fusion interministérielle d'échelons départementaux, la prépondérance donnée au niveau régional. Outre les domaines relevant des nouvelles missions du MEDAD, cette réorganisation englobe aussi les fonctions transversales, dites « fonctions support », selon le principe de mutualisation. En effet les objectifs de réduction d'ETP et de maintien d'une qualité de service conduisent à rechercher des solutions organisationnelles et/ou technologiques. Les enjeux d'une mutualisation réussie consistent, d'après les directives ministérielles, à maintenir une réelle capacité de management pour les chefs de service, à optimiser le service rendu aux agents, à maintenir les compétences, à offrir un service équitable à l'ensemble des agents quel que soit leur site d'affectation.

La forme de la mutualisation est laissée libre avec un modèle non contraignant de « centre support mutualisé » au niveau régional. Identifiée au nombre des fonctions support, l'archivage est donc, comme les autres fonctions, passé au crible du chantier de la mutualisation. Est-il mutualisable ? Selon quelles modalités ? Avec quels autres métiers peut-il être associé ?

Ce chantier qui comporte plusieurs prolongements (référentiel ministériel des métiers, adaptation du programme ministériel de formation, calibrage des ETP) représente un enjeu majeur pour la fonction archivage.

– L'image de la fonction archivage au sein du ministère : pouvoir affirmer que l'archivage est mutualisable et proposer des solutions, c'est rester présent dans les réflexions, éviter le risque de s'exclure d'un chantier stratégique, montrer qu'il s'agit d'une fonction capable d'accompagner la transformation du ministère.

– La modernisation de la fonction archivage : l'audit interministériel a formalisé un certain nombre d'axes de modernisation (professionnalisation des acteurs, démarche pro-active vis-à-vis des services, responsabilisation des producteurs, conseils aux services, etc.). Il est opportun de profiter d'une phase de redéfinition générale des fonctions transversales au sein du ministère pour porter le message de la modernisation de la fonction archivage et bénéficier de l'accompagnement au changement globalement mis en place.

– Le principe de réalité : l'assise physique des « bureaux d'archives intermédiaires » a été totalement modifiée et le réseau des DDE n'est plus le niveau administratif structurant. Les effectifs dont disposait le ministère ont décliné. Les objectifs de resserrement des ETP affectés aux fonctions support constituent une nouvelle contrainte. Le *statu quo* n'est donc plus envisageable.

L'adaptation est donc nécessaire et le chantier mutualisation en dépit de – ou grâce à – ses contraintes offre l'opportunité de proposer un nouveau modèle de réseau avec des missions reformulées. L'idée centrale de ce nouveau modèle est de positionner la fonction archivage comme mutualisable à l'échelle régionale, de la situer dans le domaine « gestion de l'information », de la définir comme processus global destiné à couvrir l'ensemble des services présents dans le ressort administratif considéré, en d'autres termes de *tendre vers* les principes du records management.

La fonction est décomposée selon 3 niveaux d'intervention, correspondant à des types de prestation différenciés. La mutualisation est verticale pour l'un des niveaux (pilotage, expertise) et horizontale pour les prestations opérationnelles. Elle comporte nécessairement trois niveaux.

Un niveau de pilotage régional comprend les actions de conseil, d'organisation, de management d'information :

- conseil en record management et archivage, conseil pour l'archivage électronique ;
- élaboration de plans de classement et chartes d'archivage ;
- diagnostics archivistiques, organisation des circuits d'archivage dans le ressort administratif de chaque service ;
- information et formation des services sur la réglementation archivistique ;
- pilotage d'opérations externalisées (traitement d'arriérés, classement) ;
- création et animation du réseau professionnel régional d'archivage (bureau centralisé, correspondants archives).

Un deuxième niveau de prestations opérationnelles permanentes correspondant au bureau d'archives intermédiaires classique, est centré sur la mise en œuvre des procédures et la gestion de dépôts centralisés ou non :

- programmation annuelle des procédures et actions ; organisation de la collecte des dossiers auprès des services instructeurs, traitement archivistique (tri, classement, description normalisée, indexation) ; organisation des transferts des archives dont la conservation est illimitée auprès des services départementaux d'archives ; éliminations autorisées par visas ;
- gestion des systèmes d'information archivistique (bases de données décrivant les documents archivés de type DANAÉ) ; réalisation de notices normalisées, indexation ;

- recherche d'information et communication des documents aux services et au public selon la réglementation ;
- organisation d'un ou plusieurs espaces de stockage et gestion matérielle de dépôts d'archives (sécurité, confidentialité).

Cette organisation est recommandée pour tous les sites administratifs au-delà d'un certain volume de prestations à effectuer. Une réflexion sur les indicateurs d'activité doit permettre aux services de mesurer le nombre d'ETP à affecter à ces structures. Concrètement, sont concernés les sièges de directions régionales, interdépartementales, départementales fusionnées avec d'autres services.

Un troisième niveau concerne les fonctions opérationnelles non permanentes. Dans ce cas, les services doivent assurer eux-mêmes les procédures d'archivage avec l'aide d'un « correspondant » ou « référent » clairement identifié, en relation avec le réseau professionnel régional. Les procédures (description-versement-éliminations) font l'objet d'une opération annuelle programmée. Leur exécution est vérifiée par l'échelon régional dans le cadre du contrôle interne. Cette fonction intermittente concerne les sites de moindre activité administrative.

L'intérêt de penser l'archivage dans le cadre régional et avec des niveaux différenciés, mais faisant système, est multiple.

Faire exister ce niveau d'expertise permet de positionner l'archivage au niveau du pôle management des services. Il s'agit d'afficher un niveau mutualisé au niveau régional, auprès du directeur régional responsable du BOP. En matière de ressources humaines, cela permet de justifier l'affectation de personnel qualifié, voire très qualifié, sur la fonction archivage, de définir des postes associant « documentation-archives » ou construits sur la notion « gestion des connaissances », de faire apparaître les notions de records management et d'archivage électronique. Cette approche offre une réponse à un certain nombre de préconisations de l'audit.

En terme d'image, cela contribue à construire une vision dynamique de la fonction archives, à mettre l'accent sur la responsabilisation des producteurs, sur l'animation de procédures comme cœur de métier, plus que la gestion d'un stock.

La distinction entre le niveau deux et le niveau trois traduit la prise en compte de l'évolution des services déconcentrés (concentration importante sur certains pôles avec les regroupements de services autrefois distincts, et inversement amenuisement du niveau départemental et infra-départemental) et d'une gestion stricte des ETP. D'une manière réaliste, il n'est plus possible de demander dans le ministère actuel un bureau d'archives intermédiaire complet dans chaque DDE, le risque étant, avec le maintien d'un tel schéma, d'avoir des agents très polyvalents et de perdre toute qualification métier.

Enfin, le fait de rendre complémentaire, dans un schéma régional d'archivage, ces différents modes d'intervention permet de maintenir un niveau de qualité égal, assurer l'information de l'ensemble des acteurs, garantir un contrôle interne, stimuler les personnes qui ne sont que partiellement affectées sur la mise en œuvre des procédures d'archivage.

Ce type d'organisation répond à la modernisation attendue au niveau interministériel. Le cadre régional permet le calcul au plus juste des moyens alloués ¹ : il doit se décliner région par région, en tenant compte de toutes les spécificités et du caractère hétérogène de ces ensembles comme la taille des régions, la présence de façade maritime, de massifs montagneux et d'autres d'éléments qui différencient la configuration des services du MEDAD ² et la nature de leurs missions. Il permet aussi de cerner la notion de

1 Le chantier mutualisation est piloté par la sous-direction de la gestion des compétences et des effectifs, du budget, du personnel et du fonctionnement des services (EB/GBF).

2 Enquête sur la taille des DDE (juin 2007) : une DDE varie de moins de 150 ETP à plus de 600 ETP.

groupe client, notamment dans l'objectif de faciliter l'accès à l'information archivée. C'est donc aussi ce niveau régional qui paraît le plus pertinent pour configurer les échanges dans le cadre du futur système d'information destiné à remplacer DANAE.

Ce schéma intègre enfin les acquis de l'expérience menée depuis la mise en place des bureaux au sein des DDE et l'animation des réseaux selon des approches complémentaires.

Il consacre le mode de fonctionnement en réseau, plus seulement sous l'angle de l'animation mais structurellement. C'est le passage d'une organisation de type segmentaire (une fonction archivage complète et identique autant de fois qu'il y a d'entité administrative de base) à une organisation hiérarchisée et spécialisée par niveau.

Il officialise des bonnes pratiques et valorise des compétences qui se sont construites dans l'exercice concret de ces fonctions. Cette expérience est formalisée dans l'approche différenciée des rôles et des niveaux d'intervention. De fait, cela caractérisait déjà les réseaux mais sans que cela soit explicité ou officiellement reconnu. Quelques responsables de bureaux d'archives intermédiaires, par leur niveau de compétence et leurs initiatives, jouent déjà un rôle d'expert.

Il pallie les déficits qui s'étaient manifestés, et notamment les disparités entre les secteurs du ministère (services navigation, affaires maritimes), permet de faire face à l'entrée de nouveaux domaines dans le périmètre ministériel, de couvrir exhaustivement le territoire et d'avoir une politique « nationale » d'archivage intermédiaire avec un maillage homogène.

Une ultime piste de réflexion serait de renforcer le niveau national en développant la mission des archives auprès de l'administration centrale, ce qui, sur bon nombre de question, serait pertinent.

Ce schéma n'est pas une solution « clé en main ». Il demeure encore très théorique et gagnerait à être testé et mis en œuvre avec toutes les étapes relevant d'une gestion de projet : état des lieux, plan de transformation, calendrier, mesures d'accompagnement. Toutefois, il tente de prévenir des risques bien identifiés. Administrativement, ce schéma est à l'étape de proposition, dans la perspective de la diffusion d'une circulaire de cadrage sur les fonctions supports. Or, l'apport de la fonction archivage et des réseaux n'est pas perçu avec évidence, la définition d'une fonction archivage « modernisée » n'étant pas encore une vision partagée.

Le risque est celui de la déqualification de l'archivage qui ne serait que la première étape de sa disparition. Lors du démarrage du chantier mutualisation, l'archivage avait été déclaré d'emblée « non mutualisable » et classé dans les fonctions de proximité (accueil, courrier, documentation, archives, reprographie, parc automobile, entretien immobilier). Des projets de réorganisation déjà mis en œuvre se sont inspirés de cette interprétation. L'intégration de l'archivage dans des pôles moyens généraux, où il est confié à des agents très polyvalents, réduit la fonction à une approche matérielle ou logistique, rendant de plus en plus improbable l'émergence du records manager souhaité.

Ce n'est donc pas seulement le nombre mais la répartition des ETP qui est significative : des postes à temps plein ou à mi-temps en nombre restreint permettent une qualification professionnelle ; des postes plus nombreux pour un archivage de proximité où la fonction est exercée à 5 % ou 10 % du temps travaillé rendent impossible toute spécialisation.

■ Conclusion

Cette réflexion esquisse un des scénarii possibles pour organiser la fonction archivage intermédiaire dans les départements ministériels. Le présent scénario propose une forme de mutualisation dans le périmètre d'un *même* département ministériel à la différence de la circulaire du 2 novembre 2001 qui mettait en

avant une approche interministérielle et conférerait au préfet l'initiative du regroupement. Il a l'avantage d'être cohérent, avec une fonction archivage intégrée, structurée, déclinée depuis la centrale et sur l'ensemble des niveaux déconcentrés, permettant une responsabilisation plus effective des services versants. Ce scénario répond aussi aux objectifs de modernisation. Il facilite l'élaboration de projet de service sous une « maîtrise d'ouvrage » unique, avec un contrôle sur les moyens alloués et une restitution des services plus visible auprès d'une communauté d'utilisateurs.

Toutefois, au-delà de la forme d'organisation choisie, reste la question des moyens. En l'absence d'une action « archivage intermédiaire » identifiée dans les programmes gérés par le MEDAD, comment asseoir une politique ? Comment responsabiliser les directions programmes si elles ne sont pas supposées prendre en charge financièrement leur archivage ? Inversement, comment mobiliser, sur le seul programme « soutien des politiques », les moyens nécessaires à une politique d'archivage à l'échelle de tout un ministère ?

Plus généralement, « l'archivage intermédiaire » ne devrait-il pas être une « action » au sein d'un des programmes LOLF et ce, au niveau interministériel ? La modernisation de l'archivage ne se satisfait plus de solutions approximatives, notamment en matière de système d'information, comme l'a souligné l'audit interministériel. Avant de dégager des économies d'échelle, l'archivage n'a-t-il pas besoin, dans un premier temps, de moyens supplémentaires bien identifiés pour faire le saut qualitatif qui est attendu de lui aujourd'hui ?

« IL N'EST DE RICHESSE QUE D'HOMME » : LES ARCHIVES COURANTES ET INTERMÉDIAIRES A LA PREFECTURE ET AU CONSEIL GENERAL D'INDRE-ET-LOIRE

Luc FORLIVESI,
directeur des Archives départementales
d'Indre-et-Loire

Je ne sais si la douceur tourangelle, qui nous préserve de tout phénomène climatique brutal, influe sur les institutions, mais force est de constater qu'il est un service qui agit efficacement depuis 50 ans sur les archives courantes et intermédiaires sans faire de vagues...

Né en 1958 du déménagement des Archives départementales qui quittaient la place de la Préfecture à Tours pour la rue des Ursulines, ce service d'aide à la gestion des archives courantes et intermédiaires des services centraux de la préfecture et du conseil général doit une part de sa réussite à cette survivance topographique. L'ancien bâtiment construit en 1888 devenait le siège de nouveaux services du département mais un étage — le dernier — restait dévolu aux « petites archives » ou aux « archives vivantes » comme on les nomma à l'époque. Au-delà de l'appellation désuète, il faut souligner l'opportunité d'avoir pu garder sur place une trace matérielle du service qui s'éloignait et rappeler ainsi à tous les agents que l'archivage était inhérent à tout travail administratif. La fréquence d'utilisation par les services restait le principal critère de maintien de ces archives sur le site mais l'idée de l'archiviste restait de « préparer méthodiquement les versements et de les canaliser ».

L'organisation initiale était sommaire, attribuant une travée à chaque bureau de la préfecture. En 1972-1973, une reprise en main par Françoise Durand-Évrard remit à niveau le service des petites archives qui s'engorgeait depuis sa création. Après un tri sévère et l'élimination de près de cinq tonnes de papiers, la réorganisation se fit autour de trois critères stricts dont deux au moins devaient être remplis par les dossiers : la fréquence d'utilisation par les services, la non libre communicabilité et la destruction à court ou moyen terme des dossiers. Ces règles furent présentées à un collège de chefs de service pour que tous soient avertis de ce nouveau mode de fonctionnement.

Un poste d'auxiliaire de bureau fut aussi affecté à la gestion directe de ce dépôt, ce qui contribua à l'amélioration de sa gestion. En 1974, 50 % des 450 ml étaient occupés. Les effets bénéfiques de cette réorganisation furent immédiats : les communications administratives passèrent de 230 en 1974 à 488 en 1978...

En 1981, la prise de fonctions de l'agent qui gère encore le service aujourd'hui commença par une révision générale des bordereaux pour affiner la gestion de l'espace. La décentralisation a opéré un dédoublement des missions et un accroissement des agents concernés. Le déménagement des services de la préfecture en 1987 a été suivi de l'organisation d'un service de préarchivage d'une capacité de 1921 ml. Le local initial demeuré dans le giron du conseil général a été réaménagé en 2003-2004 dans de nouvelles salles en sous-sol d'une capacité totale de 1073 ml.

Le service gère aujourd'hui les archives courantes et intermédiaires des services centraux de la préfecture et des services centraux du conseil général d'Indre-et-Loire, soit 270 agents pour le premier domaine et 250 pour le second. Le titulaire du poste est rédacteur-chef dans la filière administrative de la fonction publique territoriale. Cette particularité statutaire pourrait être un obstacle au bon fonctionnement du double service si la fonction archives n'avait pas été si bien comprise par tous et l'efficacité de l'agent clairement reconnue. Il est considéré comme un agent de la préfecture et dispose d'un badge d'accès délivré par le secrétariat général. Les locaux de conservation au sous-sol et au premier étage ont été équipés de rayonnages fixes et mobiles et le bureau doté d'un poste informatique relié à l'intranet de la préfecture.

L'agent exerce ces fonctions à mi-temps auprès de ces administrations tous les matins. Son travail représente donc un quart d'ETP pour chaque institution concernée. Pour le reste, il est en poste aux archives historiques où il classe des fonds modernes et rédige les instruments de recherche *ad hoc* (archives militaires, archives des établissements pénitentiaires, archives de la colonie de Mettray, etc.).

Cette organisation participe à l'efficacité de l'administration préfectorale et territoriale : le contenu et la localisation des dossiers courants et intermédiaires étant précisément répertoriés, le temps passé par les agents préfectoraux à les chercher est réduit au minimum. L'espace consacré aux archives est géré au mieux : les documents sont réglementairement détruits ou versés dès qu'ils ne sont plus utiles au fonctionnement des services. Pour toutes ces raisons, le service préserve les intérêts de l'administration aussi bien que ceux des citoyens et participe à la formation du patrimoine écrit départemental.

Une nouvelle impulsion a été donnée dans le cadre du plan stratégique de l'État en département (PASED) pour 2003-2006. Une des actions retenues dans les priorités de l'État en Indre-et-Loire s'intitulait « rationaliser l'archivage des services ». Un ensemble d'actions de visites, de réunions et de propositions opérationnelles ont mis en avant le travail effectué dans les services centraux par l'agent responsable du service. Son action d'aide et de conseil, son expertise et sa compétence ont permis de faire progresser la mise au point des tableaux de gestion. La charte d'archivage de tous les services de l'État signée le 17 décembre 2007 a symbolisé cette action en clarifiant les engagements des services et ceux des Archives départementales dans la gestion des archives courantes et intermédiaires. Du côté du conseil général, l'idée d'une charte similaire a été lancée. Par ailleurs, le système d'archivage de la préfecture a été expertisé lors d'un des audits de la direction générale de la Modernisation de l'État¹, ce qui a donné, après quelques interrogations sur la méthode, des résultats intéressants sur le coût et le fonctionnement d'une telle organisation.

Il me semble que l'essentiel de l'effort porte sur la sensibilisation fréquente des agents à l'archivage. Par sa présence « réelle », l'archiviste bien identifié peut répondre à diverses sollicitations. La gestion des dossiers à la source est possible grâce à cette réelle implication dans la vie des bureaux qui rend l'assistance et le conseil archivistes naturels. Il est aussi plus aisé de mettre sur pied des moyens de formation avec les bureaux des ressources humaines respectifs. À titre d'exemple, la destruction des dossiers se fait par les services producteurs ou par les services intérieurs sous contrôle. Le système est bien rôdé au point qu'aucun document ne peut partir au pilon sans l'accord de l'archiviste. L'accès aux salles des deux sites est également contrôlé.

Même si l'archiviste prend une part importante à l'organisation du travail de bureau, qui n'est pas véritablement une tâche archivistique, le temps n'est pas perdu. À l'ère des archives dématérialisées, le rôle de l'archiviste, reconnu dès la création du document, est un atout précieux. Il faut profiter de cette présence au cœur de l'administration, sorte d'incomparable poste d'observation, pour améliorer la sélection, le contrôle et le transfert des documents de conservation définitive.

¹ http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/performance/audit_ci.php?idref=110.

Je citerai quelques chiffres, pour mémoire :

Éliminations (total des deux locaux de conservation des archives courantes et intermédiaires)	
2004	505,4 ml
2005	363 ml
2006	504 ml
Moyenne des communications administratives pour les services centraux de la préfecture (2000-2006)	741

Notons que les correspondants archives viennent faire eux-mêmes les recherches.

La lecture de ce tableau fait apparaître clairement que le seul quart-temps de l'archiviste ne peut suffire. Les services des deux institutions sont évidemment mis à contribution dans une proportion importante.

En conclusion, il faut souligner que les modalités actuelles tiennent notamment à la présence d'un seul agent sur ces deux services et à sa longévité. Son remplacement futur sera un des points cruciaux pour pérenniser le système. La taille des deux institutions permet par ailleurs un tel fonctionnement qui ne serait pas transposable dans des départements plus importants... Si l'on regarde attentivement le système mis en place en Indre-et-Loire, je crois que l'on s'en tient à l'esprit de la circulaire du 2 novembre 2001, tout du moins à la lettre... pour un réel gain opérationnel.

LA GESTION DES ARCHIVES INTERMÉDIAIRES AU SEIN DU RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE PARIS

Stéphane HOCQUET,
directeur délégué adjoint
au service administratif régional
de la cour d'appel de Paris,
ministère de la Justice

▪ Le ressort de la cour d'appel de Paris et les enjeux en matière d'archivage intermédiaire

85 juridictions, implantées sur 72 sites et dans 6 départements, relèvent de la cour d'appel de Paris, dont : la cour d'appel de Paris ; 9 tribunaux de grande instance, dont Paris, Bobigny, Créteil, Évry, Meaux ; 52 tribunaux d'instance, 12 conseils de prud'hommes, 10 tribunaux de commerce, 1 tribunal de police. L'activité de ces juridictions génère une production d'archives considérable et continue.

Le Service administratif régional (SAR) est, en sus de ses attributions de gestion administrative (budget, finances, ressources humaines, immobilier), en charge de la gestion des archives intermédiaires et uniquement de celles-ci.

La responsabilité des archives en général relève clairement des juridictions, la gestion des locaux et des documents étant de la responsabilité particulière du directeur de greffe, ou chef de greffe, de chaque juridiction.

En matière de préarchivage pour le compte des juridictions, le SAR dispose d'un outil : le centre de préarchivage de Vitry-sur-Seine. Le bâtiment compte 80 km², équipés, avec un taux d'occupation oscillant entre 80 et 90 %. Le centre doit maintenir l'équilibre entre, d'une part, les risques et aléas tels les inondations ou autres incidents de sécurité, et, d'autre part, les contraintes liées aux problèmes de place et d'accessibilité pour les juridictions, la gestion des flux entrants et sortants, la réglementation sur les archives judiciaires en matière de responsabilité et de conservation, les rapports nouveaux ou à renouveler avec les Archives départementales, elles-mêmes parfois en situation difficile.

▪ L'activité de préarchivage au dépôt de Vitry-sur-Seine

Dans les faits, le dépôt de Vitry est prestataire de service en archivage intermédiaire pour moins d'une dizaine de juridictions, les plus grosses, les plus « productrices », celles qui ne peuvent pas prendre en charge directement toutes leurs archives vivantes : cour d'appel, tribunaux de grande instance de Paris, de Bobigny, de Créteil, de Meaux et d'Évry principalement.

L'activité du centre de préarchivage de Vitry porte sur le traitement *a posteriori* de dossiers judiciaires qui, même clôturés, font l'objet d'actions et de traitements juridictionnels. Il s'agit majoritairement des rappels de dossiers correctionnels ayant fait l'objet de jugements par défaut, partiels, et parmi ceux-ci, de plus en plus de dossiers non clôturés et/ou rappelés par les juges d'application des peines. Le centre traite également des insertions ou rappels de dossiers d'empreintes génétiques (dossiers correctionnels), des rappels sur requêtes en restitution ou en non-inscription au casier judiciaire, en suppression d'interdiction du territoire, des rappels pour consultation sur des dossiers faisant l'objet de recours devant les juridictions européennes, des rappels de dossiers de tutelles faisant l'objet de contentieux civils, etc.

La notion de prescription de l'action publique (1 an, 3 ans, 10 ans), des peines (3 ans, 5 ans, 20 ans) et de l'action civile (30 ans) implique des traitements et recherches post-instance, ce qui fonde la spécificité des archives intermédiaires judiciaires, et par conséquent, celle du centre de préarchivage de la cour d'appel de Paris.

Il faut noter enfin que l'encombrement des locaux pour les archives vivantes internes aux juridictions amène des dépôts de dossiers non clôturés de plus en plus nombreux.

▪ Le cadre juridique et technique, simplifié ou complexifié ?

La circulaire Justice du 10 septembre 2003 établit de nouveaux modes de gestion pour les archives judiciaires par rapport à la circulaire antérieure du 10 février 1994. Elle est en cohérence avec la circulaire du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État.

Ces évolutions vont souvent dans le sens d'un raccourcissement des délais de conservation, notamment des durées d'utilité administrative, mais on assiste à des catégorisations et des distinctions multipliées entre types de dossiers archivés, types de juridictions, mais aussi types d'opérations de tri possibles, qui aboutissent parfois à des allongements de délais, à des incertitudes, à des blocages. On constate qu'aux enjeux juridiques de responsabilité s'ajoutent des enjeux économiques et financiers tenant aux coûts de la gestion, notamment depuis la prise de conscience budgétaire entraînée par la LOLF.

Révélateurs à ce titre sont ces quelques cas de figure auxquels s'est trouvé confronté le centre de préarchivage de Vitry : dossiers correctionnels avec empreintes génétiques, incertitude sur les dossiers ayant fait l'objet d'une instruction, dossiers relatifs aux mineurs, traitement des dossiers classés sans suite, etc. La « menace » liée aux destructions d'archives publiques demeure constante : le délit (art. L322-2, 3° du code pénal) entraîne des réflexes élémentaires de prudence mais peut contrarier des tentatives de gestion « dynamique ».

L'archivage intermédiaire est, par nature, une activité de gestion de flux autant que de gestion de stocks. Cela exige des compétences qu'il vaut mieux maîtriser et parfois même acquérir en gestion de locaux et de flux comme en gestion d'archives (archivistique).

Quelques étapes clés nécessitent des savoir-faire éprouvés :

- le versement au centre de préarchivage de Vitry (établissement des bordereaux, occupation de l'espace, référencement) ;
- l'utilisation de procédures et d'outils faisant référence, en matière d'indexation, de nomenclature, de disposition et rangement ;
- la gestion des stocks (logistique), incluant les consultations et rappels ;

– les demandes adressées aux Archives départementales, qu'il s'agisse de versements, de destructions, de propositions d'échantillonnages ou de méthode de tri.

Deux types de rapports tendent à devenir plus complexes : les rapports avec les juridictions sur les versements, les opérations de traitement des archives et les flux de sortie ; les rapports avec les Archives départementales qui nécessitent du formalisme ainsi qu'une connaissance fine des attentes et contraintes réciproques.

En fin de compte, la gestion des archives judiciaires apparaît plus complexe car plus contraignante, exigeant plus de professionnalisme, nécessitant plus de compétences et appelant plus de technicité. Les compétences relèvent de plusieurs domaines :

- compétences en archivistique, rares dans les services judiciaires, dont ce n'est pas le métier ;
- compétences juridiques, basées sur des textes de référence qu'il faut maîtriser et faire appliquer, alliées à une connaissance générale des services judiciaires, de leur organisation, de leur fonctionnement ;
- compétences en gestion de stocks et de flux, voire en « logistique » ;
- compétences en gestion budgétaire et financière, mais aussi en matière des marchés publics, de management, de contrôle de gestion ;
- compétences en communication, en négociation ;

Quant aux connaissances techniques, elles sont induites par la technicité des équipements et de l'activité, par l'impérieuse nécessité de gérer les archives avec des outils modernes (outils informatiques, gestion électronique des documents, numérisation).

La mise en œuvre de la LOLF est évidemment le catalyseur de cette nouvelle problématique de « gestion » qui fait rechercher non seulement la bonne gestion, mais aussi la performance, pour une activité très différente du « cœur de métier ».

▪ **Des relations entre acteurs à réinventer ?**

Le système de relations entre acteurs internes aux services judiciaires apparaît complexe. La formalisation et même la contractualisation des règles du jeu sont donc à développer, de façon à aboutir à un partage clair des attributions et responsabilités.

Pour le ressort de la cour d'appel de Paris, quelques principes de base (ou règles du jeu) ont ainsi été dégagés :

- tout ml doit être « rentabilisé », le centre de préarchivage de Vitry étant proche de la saturation ;
- c'est aux juridictions à prendre en charge la gestion et les coûts de transport, de rangement et de destruction ;
- les opérations, notamment de tri (à Vitry), destinées à préparer les versements ou destructions, doivent faire l'objet de « conventions internes » répartissant les rôles, les efforts et les coûts.
- c'est la juridiction qui est le service versant aux Archives départementales : une action coordonnée avec le SAR est par conséquent indispensable.

De plus, le nouveau cadre de référence semble permettre la recherche de nouvelles « marges de manœuvre », notamment dans les relations avec les Archives départementales, à l'exemple de certaines

opérations de tri dont il faut convenir ensemble. Mais ces nouveaux modes de travail peuvent avoir un effet insécurisant, car nécessitant un nouveau professionnalisme et la prise en compte des contraintes de l'autre partie. La connaissance réciproque des modes de fonctionnement et des univers de référence est alors essentielle. Cette connaissance s'acquiert par la pratique.

▪ **Gérer les aléas et répondre aux nouveaux enjeux**

Si le centre de préarchivage de Vitry apparaît adapté à l'activité, cela n'empêche pas les risques et incidents. Deux inondations, en 2001 et 2005, ont ainsi entraîné trois effets :

- l'externalisation d'archives endommagées, à titre exceptionnel,
- leur conservation à l'état congelé,
- des problèmes juridiques liés aux conditions de travail (hygiène et sécurité) et à la responsabilité des dommages.

Il faut souligner que la gestion foncière et immobilière est également un contrainte forte en région parisienne.

De nouvelles questions de fond se posent, comme l'émergence du souci environnemental qui a des implications tant sur la conservation des archives que sur leur destruction.

Enfin, les débats sur la dématérialisation et sur la numérisation concernent également les archives intermédiaires, sans doute moins dans une optique de conservation que dans un souci pratique. Une dématérialisation (numérisation) partielle d'archives « effectivement vivantes » (dossiers rappelés) est sans doute préférable à une démarche de dématérialisation totale du stock complet d'archives intermédiaires.

▪ **En conclusion**

On peut énumérer les conditions fondamentales d'une bonne gestion des archives intermédiaires :

- des compétences métiers éprouvées, services judiciaires et archivistiques ;
- des compétences de plus en plus techniques, de plus en plus nombreuses et reposant sur des outils et méthodes à maîtriser ;
- une gestion rigoureuse qui doit s'accompagner de pratiques et d'outils de contrôle de gestion ;
- la mise en place de relations contractuelles et de modes de fonctionnement collaboratifs ;
- une exigence de réactivité pour la gestion des aléas et pour répondre aux nouveaux enjeux de l'activité.

Notons enfin ce paradoxe pour une activité consistant à conserver et préserver le passé mais qui exige de plus en plus le sens de l'anticipation.

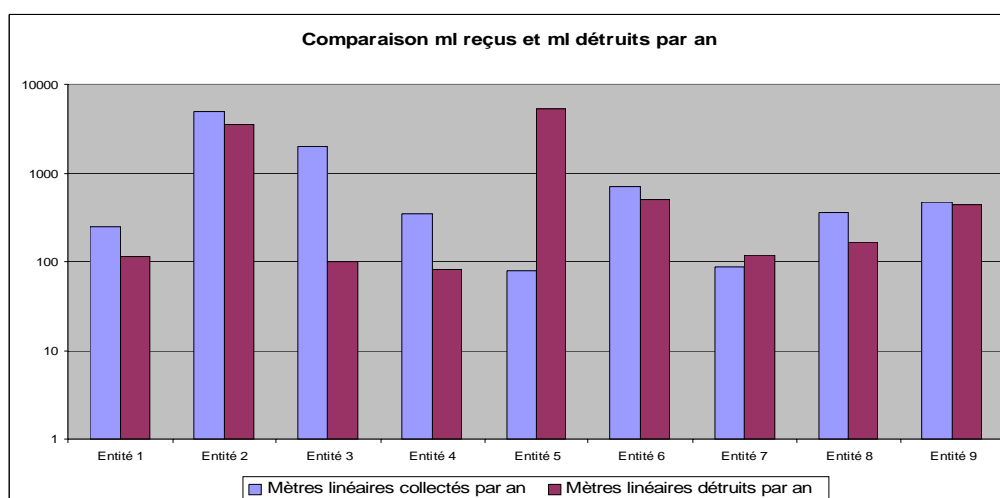
L'AUDIT DE MODERNISATION RELATIF A L'ARCHIVAGE : ETUDE COMPLEMENTAIRE SUR LES COUTS DE L'ARCHIVAGE INTERMEDIAIRE PAPIER

François ROBERT,
DGME – direction générale de la Modernisation de l'État

Les travaux menés dans le cadre de l'audit sur l'archivage dans les ministères en 2007 ont montré la difficulté à appréhender le coût complet de l'archivage. Il a par conséquent été décidé, au cours de cet audit, de lancer une étude complémentaire. En l'inscrivant dans la perspective de rationalisation de l'archivage courant et intermédiaire, nous avons focalisé cette étude sur l'archivage intermédiaire papier, avec pour objectifs :

- d'estimer les coûts de la fonction archivage papier sur les archives intermédiaires ;
- d'estimer l'enjeu économique que représentent les archives intermédiaires et « en transit » ;
- de comparer les résultats obtenus aux coûts d'archivage externalisés.

Or le papier reste aujourd'hui le principal support des archives. 75 % des entités auditées continuent de recevoir annuellement plus de ml qu'ils n'en détruisent. Le papier reste à l'heure d'aujourd'hui le principal support des archives. En revanche, nombreux sont les services estimant que le nombre de ml va rapidement décroître avec la mise en place progressive de la dématérialisation.



■ Estimation du coût complet

Le coût de l'archivage intermédiaire d'un ml est évalué à 53,2 €. Il se décompose comme suit :

1. Coût unitaire moyen des infrastructures par ml : 21 €, soit environ 40 % du coût complet. Le coût minimal est obtenu pour une structure dédiée d'un service déconcentré. À l'inverse, le coût maximal a été calculé pour un ministère dans un secteur parisien où les prix au m² sont très élevés.
2. Coût unitaire moyen du personnel par ml : 30 €, soit environ 56 % du coût complet. Le coût minimal est identifié pour une structure dédiée d'un service déconcentré. Le coût maximum a été chiffré pour une organisation en cours de restructuration.
3. Coût unitaire moyen divers (informatique, prestations externes, etc.) : environ 4 %

Coûts infrastructure : € / ml			Coûts personnel : € / ml		
Coût minimal	Coût maximal	Coût moyen	Coût minimal	Coût maximal	Coût moyen
6,2	62,9	21,5	4,9	88,6	29,9

Les coûts minimaux sont recensés dans des structures délocalisées et dédiées à l'archivage intermédiaire

Le coût complet de l'archivage intermédiaire représenterait plus de 190 millions d'€ (administration centrale et services déconcentrés). Il se décompose de la sorte :

- coût de personnel : 107 millions d'€
- coût des infrastructures : 77 millions d'€
- coût « divers » (prestations externes, informatique, etc.) : 8 millions d'€

Ce coût complet est obtenu par extrapolation¹. Son estimation se fonde :

- sur l'agrégation des kilomètres linéaires d'archives intermédiaires identifiés pour l'ensemble des ministères. Cette agrégation est la somme de relevés mais aussi d'estimations pour certains ministères qui ne connaissent pas exactement l'état de leurs « stocks » d'archives intermédiaires ;

- sur les données relatives aux m² de bureaux présents en administration centrale et en services déconcentrés fournis par France Domaine.

■ Évaluation du temps consacré aux activités d'archivage

L'évaluation du temps consacré aux activités du processus montre que le tri des archives représente le cœur du métier de l'archiviste. En effet, les deux activités de tri font appel chacune à près de 30 % des ressources en ETP, soit 60 % à elles deux.

¹ Voir les règles en annexe n° 2.

Temps imparti aux différentes tâches (en % du temps annuel)	Minimum	Maximum	Moyenne
Processus			
Collecte	0	20,3	3,5
Tri des archives courantes	0	67,8	29,2
Récolement	0,3	16,7	2,9
Conservation	0	9,4	5,1
Communication	2,4	41,8	8,5
Tri des archives intermédiaires	1,7	64,1	30,9
Destruction	0	14,6	3,4
Versement	0	7	2
Amont			
Préparation des règles de conservation	0	20,2	5,8
Formation	0	4,8	1,6
Sensibilisation des services producteurs	0,1	5,2	1,3
Correspondance avec le service d'archives définitives	0	8,1	1,6
Respects des instructions définies par les DUA	0	24	4,2
Total	4,6	304,1	100

Dans la mesure où le tri est le cœur de métier de l'archiviste, c'est le principal levier d'optimisation de l'archivage papier. Les actions de tri représentent en effet un levier d'optimisation efficace en permettant :

- une réduction des coûts d'infrastructures. Une partie des arriérés d'archives pourrait être détruite, permettant ainsi un gain de superficie, réduisant subséquemment les coûts de bâtiments.

- une réduction des coûts de personnel. La recherche d'une archive prend en moyenne près de 6 heures de plus pour une archive non triée que pour une archive bien répertoriée.

Temps supplémentaire de recherche d'un document non répertorié		
Temps minimal	Temps maximal	Temps moyen
4 minutes	16 heures	6 heures

■ Comparaison avec les coûts externalisés

La comparaison avec l'externalisation souligne deux aspects :

1. la plus-value de l'archiviste interne se situe dans la qualité du tri des archives intermédiaires.

2. une conservation externalisée auprès d'un prestataire des archives intermédiaires revient trois fois moins cher qu'un stockage en interne (6 €/ml contre 21,5 €/ml en interne).

Ce constat corrobore la nécessité de trier les archives avant leur envoi sur le lieu de stockage. En revanche, tout mouvement au sein de ce stock (collecte, communication et destruction) représente des montants beaucoup plus élevés en externe qu'en interne, notamment pour la communication qui coûte beaucoup plus cher en externe qu'en interne (48 €/ml contre 3 €/ ml en interne). C'est pourquoi il vaut mieux délocaliser des stocks « peu sollicités », à faible mouvement. Ces éléments renforcent l'importance de cahiers de charges complets et structurés vis-à-vis des prestataires externes.

▪ Conclusion : pistes d'économies et aspects qualitatifs

L'étude complémentaire sur les coûts montre qu'une gestion optimale des archives implique :

- une conservation en interne des archives « vivantes » (courantes et intermédiaires sollicitées) ;
- une délocalisation dans des structures dédiées de l'administration des archives intermédiaires peu sollicitées (économie annuelle potentielle de 11 millions d'€ au bout de trois ans) ;
- une externalisation des stocks d'archives très peu sollicités, sous réserve des garanties de sécurité adéquates. D'où l'importance de :
 - développer des cahiers de charges complets et structurés ;
 - vérifier la tenue des engagements des prestataires ;
 - mettre en place des indicateurs d'alerte sur la gestion du stock.
- une accélération de l'archivage électronique pour certains types d'archives afin de libérer des espaces.

L'évaluation qualitative de la part des agents montre leur besoin de renforcer le pilotage de l'archivage intermédiaire. En effet, différents aspects qualitatifs de la fonction archivage sont considérés par les agents comme corrects bien que la marge d'amélioration soit encore significative. En revanche, les agents jugent que le pilotage de la fonction est bien trop insuffisant. Il s'agit là d'un des principaux chantiers à mettre en œuvre si l'État veut moderniser cette fonction.

Caractéristiques de la fonction archivage	Estimation 1 : « très insuffisant » / 5 : « correct » / 10 : « excellent »
Qualité du tri réalisé par les services d'archives courantes	5,33
Qualité des installations d'archivage intermédiaire (rayonnages)	7,17
Qualité des locaux d'archivage intermédiaire	5,5
Surface dont les services disposent pour les archives intermédiaires	5,83
Qualité des prestations externes	7
Adéquation des agents aux travaux de l'archivage intermédiaire	6,5
Pilotage de l'archivage intermédiaire	2,17

▪ **Annexe n° 1 : méthodologie des coûts complets**

Son objectif est de déterminer le coût complet du processus d'archivage intermédiaire à partir des activités et des natures de coûts. Il s'agit de découper le processus d'archivage intermédiaire en le valorisant par activité et par nature.

On se base sur les hypothèses de départ suivantes :

- le processus standard d'archivage intermédiaire n'est pas complexe ;
- les activités de l'archivage intermédiaire sont comparables entre l'administration centrale et certains services déconcentrés ;
- il est possible de déduire les critères d'extrapolation (ETP, kilomètres linéaires) en fonction des natures de coûts et ainsi d'estimer le coût de la fonction archives sur l'ensemble des administrations centrales et des services déconcentrés.

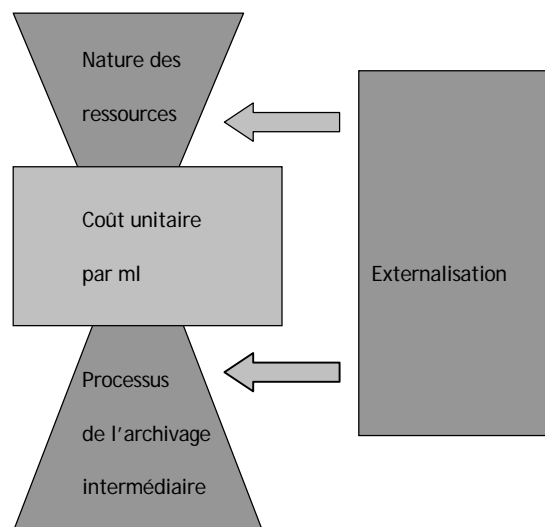
Afin de mettre en évidence les activités du processus et les natures de coûts associées, il s'agit de :

- valider le modèle : identifier les activités et les natures de coûts à partir des rapports ministériels d'audit.
- valider cette identification par : une comparaison avec des cas d'externalisation (travail en coopération avec une archiviste du ministère des Affaires sociales), un entretien avec le Service des archives économiques et financières (SAEF) pour préciser les natures de coûts et les activités ;
- présenter et compléter le modèle définitif dans certains ministères ;
- conduire la même démarche pour six services déconcentrés, ces services devant disposer d'archives intermédiaires dont le processus est maîtrisé et connu.

La méthode utilisée pour calculer le coût de l'archivage intermédiaire papier comporte trois axes d'analyse dont deux ont été privilégiés :

- 1^{er} axe : estimation des ressources financières par nature (bâtiment, transport, fluides, cartons, etc.)
- 2^e axe : valorisation des activités du processus (collecte, tri, communication, versement des archives, etc.).

Les résultats obtenus ont été comparés avec les coûts externalisés proposés par le marché (3^e axe d'analyse).



La répartition du coût complet sur les activités permet d'établir les plus coûteuses et les différents coûts sur les activités sont répartis à partir de la moyenne du pourcentage de temps imparti aux activités en termes d'ETP. Les données sont arrondies pour en faciliter la lisibilité.

Activités	Archives courantes		Récolement	Archives intermédiaires					Total
	Collecter	Trier		Conservé	Communiquer	Trier	Détruire	Verser	Total
Natures									
ETP	1,0	8,9	0,8	1,5	2,4	9,1	1	0,6	25,4
Bâtiment / loyer virtuel				15,4					15,4
Gardiennage				1,5					1,5
Nettoyage				0,6					0,6
Maintenance				1,2					1,2
Fluides	0,1	1	0,1	0,1	0,2	1	0,1	0,1	2,3
Cartons								0,6	0,6
Transports	0				0,1			0	0,1
Coûts informatiques			0	0,1	0,1	0,5	0,1	0	0,9
Équipements	0,02	0,2	0,02	0,03	0,05	0,21	0,02	0,01	0,6
Prestations extérieures				0,1			0		0,1
Autres	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Total	1,1	9,9	1,0	20,5	2,9	10,7	1,2	1,4	48,8
Pourcentage	2	20	2	42	6	22	2	3	100

▪ **Annexe n° 2 : règles d'extrapolation retenues pour calculer les coûts de l'archivage intermédiaire**

Nombre de ml par mètre carré pour les services non dédiés à l'archivage intermédiaire					
Services non dédiés	Entité 1	Entité 2	Entité 3	Entité 4	Entité 5
MI en stock	4 630	71 200	12 400	530	13 137
Superficie des locaux d'archives	1 000	11 340	1 874	70	2 187
Ratio ml / m ²	4,6	6,3	6,6	7,6	6
Ratio pondéré par les ml	6				

Un ratio de 6 ml / m² pour les locaux d'archives dans les services rencontrés non dédiés est établi. Concernant les services dédiés, on peut estimer que le ratio est supérieur. Comme hypothèse, on peut retenir que ce ratio est égal à 8,25 ml / m², soit la moyenne entre les ratios de stockage des rayonnages fixes et mobiles.

Les règles d'extrapolation sont les suivantes :

- appliquer à l'ensemble des services non dédiés à l'archivage intermédiaire le ratio identifié lors de la première phase de l'audit pour les administrations centrales, à savoir que les archives intermédiaires représenteraient 0,248 ml / mètre carré de bureau ;
- appliquer aux services dédiés à l'archivage intermédiaire le ratio de 8,25 ml / mètre carré ;
- multiplier le nombre extrapolé de ml par le coût unitaire de l'archivage intermédiaire d'un ml.

▪ Annexe n° 3 : analyse de l'activité de tri

Coûts des activités du processus d'archivage

La mesure des coûts des activités du processus d'archivage intermédiaire papier montre l'importance du tri. En coûts complets, les activités les plus onéreuses du processus sont celles du tri (plus de 40 %) mais également celles de la conservation (plus de 40 %).

	Coût complet (en € / ml)
Activités principales du processus d'archivage intermédiaire	48,8 € par ml
Collecte	1,1
Tri des archives courantes	9,9
Récolement	1
Conservation	20,5
Communication	2,9
Tri des archives intermédiaires	10,7
Destruction	1,2
Versement	1,4
Activités amont / aval du processus d'archivage intermédiaire	4,4 € par ml
Préparation des règles de conservation	1,8
Formation	0,5
Sensibilisation des services producteurs	0,3
Respect des instructions définies pas les DUA	1,4
Correspondance avec le service d'archives définitives	0,4
Total	53,2 € par ml

Temps dédié aux activités du processus d'archivage

La mesure du temps dédié aux activités du processus d'archivage intermédiaire papier confirme l'importance du tri. L'évaluation du temps consacré aux activités du processus montre que la sélection et le tri sont au cœur du métier de l'archiviste. En effet, les deux activités de tri sur les archives courantes et intermédiaires font appel chacune à près de 30 % des ressources en ETP, soit 60 % à elles deux.

	Temps imparti aux différentes activités (en % du temps annuel)
Activités principales du processus d'archivage intermédiaire	Environ 85 % du temps annuel
Collecte	3,4
Tri des archives courantes	29,8
Récolement	2,8
Conservation	5,1
Communication	8,1
Tri des archives intermédiaires	30,6
Destruction	3,3
Versement	2,1
Activités amont / aval du processus d'archivage intermédiaire	Environ 15 % du temps annuel
Préparation des règles de conservation	6
Formation	1,7
Sensibilisation des services producteurs	1,1
Respect des instructions définies pas les DUA	4,6
Correspondance avec le service d'archives définitives	1,4
Total	100 %

Coûts internes et externes par activité (en € / ml)

Activités	Précisions	Interne	Externe
Collecte	Les coûts de l'externalisation sont plus élevés qu'en interne du fait que les services d'archivage sont le plus souvent localisés sur place. Par ailleurs, le contrat d'externalisation masque de nombreux coûts cachés. En effet, la prise en charge et le transport peuvent notamment faire l'objet de surfacturations de la part du prestataire si le contrat ne décrit pas ces opérations.	1,1	9,6
Conservation	La conservation externalisée est certes intéressante (6 € / ml contre 20 € / ml en interne). Néanmoins, il faut prendre en compte le fait qu'il ne s'agit pas du même type de bâtiments : les sociétés de stockage utilisent des sites de stockage tandis qu'il s'agit le plus souvent de « sites de vie » pour les archives conservées en interne. Dans les deux cas, des garanties doivent être prises en matière de sécurité (cf. recommandations de la direction des Archives de France).	20,5	6
Communication	Il peut être intéressant d'externaliser une partie des stocks, mais il est préférable de ne pas y recourir pour les archives fortement communiquées au regard du coût de la communication externalisée. Le coût de communication comprend en effet la livraison des documents. Or ces sociétés stockent dans des lieux éloignés afin de bénéficier de faibles coûts d'infrastructures. De plus, il s'agit d'un prix commercial et non d'un prix coûtant, donc susceptible d'évoluer sensiblement à chaque renouvellement de contrat.	2,9	48,6 (24,3 € / conteneur)
Destruction	La gestion de la destruction est beaucoup plus intéressante en interne qu'en externe. Que ce soit en interne ou en externe, la destruction est sous-traitée à des entreprises spécialisées. Il a été remarqué en interne que cette prestation représentait de faibles coûts du fait du recyclage du papier détruit. Compte tenu du prix pratiqué par les sociétés d'archivage, nous pouvons supposer qu'elles ne répercutent pas ce faible coût.	1,2	6,9 (broyage) 12,5 (incinération)

La comparaison des coûts internes et externes par activité montre des écarts significatifs. Voici les principaux enseignements qu'on peut en tirer :

Deux aspects sont à souligner :

– une conservation externalisée auprès d'un prestataire des archives intermédiaires revient 3 fois moins cher qu'un stockage en interne (6 € / ml contre 20,5 € / ml en interne) ;

– tout mouvement au sein de ce stock (collecte, communication et destruction) représente des montants beaucoup plus élevés en externe qu'en interne, notamment pour la communication qui coûte plus de 16 fois plus cher en externe qu'en interne (48 € / ml contre 2,9 € / ml en interne).

Les sinistres constituent un risque potentiel nécessitant des mesures de contrôle renforcées des prestataires externes. Les archives intermédiaires sont peu sujettes aux sinistres, surtout quand elles sont stockées sur des « sites de vie » qui sont entretenus. Trois cas de sinistres importants se sont produits auprès de prestataires et dans un site spécialisé de l'administration (dégât des eaux au centre de préarchivage de Vitry). Compte tenu du faible nombre d'accidents, il n'est probablement pas intéressant de s'assurer contre les sinistres. Cette assurance est évaluée aux alentours de 15 € pour 10 ml. En outre, les principaux coûts entraînés par ces dégâts proviennent de la nécessaire reconstitution des bordereaux en attendant de pouvoir statuer sur les stocks touchés.

C'est dans la mutualisation des lieux de stockage que se situe le principal gisement d'économies potentielles.

Les gains obtenus par une mutualisation des lieux de stockage des archives intermédiaires sont de deux ordres :

– utilisation de bâtiments excentrés moins coûteux et plus spécialisés. La conséquence est avant tout une économie de la ressource « surface » de l'ordre de 11 millions d'€ / an¹.

– amélioration du ratio [ETP utilisés / nombre de ml gérés] grâce au regroupement au sein de structures spécialisées et informatisées (à l'instar du Canada).

Pour le second gain, des gains financiers sont facilement identifiables et fonction de l'amélioration du ratio. Mais pour le premier, les gains financiers réels n'apparaissent qu'avec les conséquences organisationnelles qu'il entraîne. En effet, dans le cas où il s'agit de surfaces d'immeubles dont l'État est propriétaire et pour lesquelles l'archivage est fait dans des « sites de vie », la réorganisation des services va permettre la vente ou la location des surfaces dégagées. Dans le cas où il s'agit de surfaces d'immeubles dont l'État est locataire et pour lesquelles l'archivage est effectué dans des « caves » ou des locaux dédiés (et a fortiori dans des « sites de vie »), une diminution des surfaces louées et donc des loyers ainsi qu'une diminution des charges (qui représentent jusqu'à 50 % des charges des bureaux) est envisageable.

Dernier enseignement : l'informatisation n'est pas suffisamment développée. Plus de la moitié des services audités ne disposent que d'un référencement. C'est une faiblesse constatée lors de l'audit. En effet, très peu d'outils sont dédiés à la fonction.

La répartition des outils informatiques est la suivante :

– 18 % du panel dispose d'un outil informatique spécialisé dans la gestion documentaire. Il faut noter qu'il s'agit d'une administration et d'un service déconcentré du même ministère ;

– 57 % utilisent simplement Excel. Cet outil n'offre que la fonction de référencement.

– 12 % utilisent un autre logiciel ;

– 6 % n'utilisent pas l'informatique.

Les services qui utilisent un logiciel dédié semblent disposer d'un gain sur l'établissement des bordereaux et la durée moyenne de recherche² qui est inférieure de 16 à 83 %.

Une gestion manuelle efficace est possible mais ne peut porter que sur de petits volumes et nécessitent pour le moins des actions d'identification rigoureuses.

1 Hypothèse fondée sur un transfert des 30 % d'archives « peu sollicitées » depuis les bâtiments dont le coût se situe dans la norme de 21,5 €/ml vers des locaux aux coûts d'infrastructure plus faibles (6 €/ml) ; en considérant les investissements nécessaires dans la réhabilitation et dans des installations de rayonnage pour accueillir ce stock, le « délai de récupération » pour rentabiliser l'investissement initial serait d'un peu plus de 3 ans.

2 La durée de la recherche est aussi sensible à la qualité du tri et de l'établissement des bordereaux.

▪ **Annexe n° 4 : liste des entités visitées**

Direction générale des impôts / Hypothèques

Bureau de l'accueil du public, de la documentation et des archives du ministère de l'Équipement

Bureau du service national du 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

Préfecture d'Indre-et-Loire

Direction départementales de l'équipement d'Indre-et-Loire

Direction départementale de l'équipement de l'Ain

Direction des services fiscaux de l'Essonne

II – Décentralisation et recomposition du territoire

LA DÉCENTRALISATION : CADRE JURIDIQUE ET ENJEUX POLITIQUES

Thomas HELIE,
maître de conférences en sciences politiques
à l'université de Reims,
CRDT – centre de recherche sur la décentralisation

Depuis le milieu des années 2000, les réformes décentralisatrices sont confrontées à un certain nombre d'interrogations et de critiques. Le rapport d'information parlementaire remis par les députés Bonrepaux et Laffineur au mois de décembre 2006, qui préconise l'instauration de nouvelles formes étatiques de péréquation [Laffineur, Bonrepaux, 2006] et la lettre de mission transmise le 30 juillet 2007 par le chef de l'État à sa ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, qui estime nécessaire de « *faire une pause dans l'octroi de compétences nouvelles* »¹, sont deux illustrations éloquentes des incertitudes qui pèsent sur le processus contemporain de décentralisation.

Dans le cadre de cette intervention, il nous a semblé intéressant de situer la problématique de la décentralisation culturelle dans la remise en cause plus générale de ce qu'il est convenu d'appeler l'acte II de la décentralisation. Une telle entreprise comparative implique de reprendre la distinction établie par de nombreux spécialistes des politiques culturelles [Moulinier, 2002 ; Saez, 2005] entre la *décentralisation institutionnelle*, d'une part, qui renvoie essentiellement à la répartition formelle des rôles entre collectivités (transfert de compétences, de propriété, etc.), et la *coopération informelle*, d'autre part, qui se développe au niveau local sur la base d'instruments de partenariat (contrats, chartes, conventions, etc.). L'hypothèse que l'on souhaite défendre ici est la suivante : si l'évolution de la décentralisation culturelle « institutionnelle » n'échappe pas à l'incertitude évoquée plus haut, notamment en ce qu'elle s'apparente largement à une nouvelle réforme « octroyée par le centre », la coopération culturelle « informelle », relancée au début des années 2000 par les protocoles de décentralisation, semble en revanche toujours adaptée au contexte des politiques culturelles contemporaines, sous réserve toutefois d'une réflexion sur la transformation du rôle respectif des acteurs qui en assurent la mise en œuvre.

▪ Des désillusions de la « décentralisation institutionnelle »...

Au-delà de la reconnaissance par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 de la nature décentralisée de l'organisation de la République, les réformes du début des années 2000 ont été marquées par de nombreux transferts de compétences. La mise en œuvre de ces transferts, prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, s'est par ailleurs effectuée dans le contexte politique singulier de la victoire de la gauche aux élections régionales de 2004. Comme le rappelle la juriste Géraldine Chavier, l'application de la loi a très rapidement donné lieu à de nombreuses négociations *ultra legem*, les exécutifs des collectivités territoriales craignant les effets de ces nouveaux transferts de charge [Chavier, 2006].

¹ Au mois de novembre 2006, un sondage réalisé par Ipsos pour *La Gazette des communes* révélait que 45 % des Français se déclaraient favorables à une « recentralisation », contre seulement 13% en 1999.

Retenant les leçons du transfert aux départements de la gestion du RMI et de l'APA, les régions souhaitaient notamment éviter – comme le montre l'exemple des techniciens et ouvriers de service (TOS) – une trop forte exposition aux aléas de la compensation financière.

En matière culturelle, la loi du 13 août 2004 concerne deux domaines principaux : les enseignements artistiques et le patrimoine [Pontier, 2005a ; Bui-Xuan, 2007]. Au niveau des *enseignements artistiques*, elle tente de démêler l'écheveau extrêmement complexe des responsabilités publiques : entre les communes et leurs groupements (chargés de l'enseignement initial) et les régions (dont l'action est recentrée sur les enseignements professionnels), les départements héritent d'un rôle de coordinateur, sur la base duquel ils établissent des schémas de développement des enseignements artistiques. L'État transfère pour sa part les concours financiers qu'il attribuait aux établissements mais conserve son pouvoir de classement et d'édition des règles en matière d'enseignement artistique. Dans le domaine *patrimonial*, la loi confie aux conseils régionaux l'Inventaire général du patrimoine culturel¹ et leur donne la possibilité d'expérimenter la gestion des crédits d'entretien ou de restauration de certains biens patrimoniaux ; l'article 97 du texte de loi transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande la propriété d'immeubles classés ou inscrits figurant sur une liste établie par le décret n°2005-836 du 20 juillet 2005.

C'est incontestablement la question du transfert de propriété des monuments historiques qui a soulevé les plus grandes difficultés : en dépit de quelques candidatures plus ou moins « spontanées » (le département du Bas-Rhin pour le château du Haut-Koenigsbourg, la région Centre pour le château de Chaumont-sur-Loire, etc.), peu de collectivités territoriales se sont engagées dans « l'aventure du transfert », redoutant le coût d'une telle opération. Dans ce contexte, l'ampleur du programme de restauration, les charges liées à l'entretien du monument ou encore le potentiel d'attractivité touristique du lieu ont souvent été des critères de choix déterminants (et discriminants) [Lerousseau, 2006]. Un certain nombre d'expériences malheureuses pouvaient pourtant laisser présager un tel dénouement, parmi lesquelles l'échec de l'article 111 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou encore la faiblesse des crédits dévolus aux monuments historiques dans la première moitié des années 2000, qui constituait en elle-même un signal très défavorable transmis aux collectivités territoriales².

D'une façon plus générale, les limites rencontrées par cette nouvelle étape de la « décentralisation culturelle » sont pour partie liées à la prise en considération ambivalente de l'expérience des protocoles de décentralisation culturelle, lancée dès l'année 2001 et fondée sur une approche plus « informelle » de la redistribution des rôles entre collectivités territoriales. Si les protocoles signés avec les régions Lorraine et Nord-Pas-de-Calais ont pu nourrir une réflexion préalable au transfert de l'Inventaire et à la réorganisation des enseignements artistiques, la phase de décentralisation culturelle lancée par l'acte II a, de façon concomitante, singulièrement limité la portée des expérimentations culturelles en entraînant la suppression de protocoles qui dépassaient le cadre législatif³ ou, inversement, en proposant un transfert de propriété des monuments historiques qui sortait du champ des protocoles. La décentralisation culturelle issue de l'acte II reste donc marquée, pour reprendre l'analyse de Jean-Marie Pontier, par une certaine rigidité qui contraste avec le principe, défendu dans les protocoles, du « transfert à la carte », plus soucieux des forces (et des faiblesses) de chaque configuration locale d'acteurs culturels [Pontier, 2005b].

La décentralisation institutionnelle (*i.e.* par transferts de compétences) n'est sans doute pas irrémédiablement vouée à l'échec, comme l'illustre, *d'une façon générale*, le transfert des archives et des bibliothèques centrales de prêt aux conseils généraux dans le courant des années 1980. Cependant, ce « régime formel » de décentralisation présente quelques effets pervers en matière culturelle, du fait de la

1 La région peut toutefois, au terme d'une convention, en confier la responsabilité aux collectivités territoriales qui en expriment le souhait.

2 Le rétablissement du budget des monuments historiques ne surviendra qu'à l'automne 2006, avec l'annonce, par le Premier ministre, d'une rallonge de 70 millions d'euros prélevés sur les droits de mutation perçus par l'État.

3 Le département de l'Isère, qui expérimentait le transfert de compétences en matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, a dû interrompre son action.

labilité de ce domaine d'action publique [Dubois, 1999] et de la diversité des histoires locales de l'intervention culturelle. Le fait de poser le transfert de compétences comme un enjeu de la négociation — et non comme un cadre décidé *a priori* — paraît plus propice à la formation de configurations souples d'intervenants et à une division du travail culturel adapté aux ressources propres des différents intervenants. Cet impératif de souplesse se renforce lorsque les conditions de la coopération entre les différents acteurs des politiques culturelles sont elles-mêmes soumises à de profondes évolutions.

▪ ... aux nouveaux enjeux de la « coopération informelle »

Les collectivités territoriales (faut-il le préciser ?) n'ont pas attendu les transferts de compétence étatiques pour investir le domaine culturel : l'exemple des enseignements artistiques, directement concernés par la loi du 13 août 2004, est particulièrement éclairant pour notre propos, mais de nombreux autres domaines — comme l'accompagnement de l'émergence du secteur dit des « musiques actuelles » [Teillet, 2006] — présentent des caractéristiques similaires. La prise en charge locale des affaires culturelles est cependant restée très progressive et les nombreux instruments de partenariat mis à disposition par l'État (chartes culturelles, contrats de villes moyenne, fonds d'intervention culturelle, conventions de développement culturel, CPER, contrats de ville) ont joué un rôle important d'incitation ou de consolidation d'initiatives existantes [Poirrier, 1996]. Cette implication croissante des collectivités territoriales a été peu à peu reconnue par l'État, comme le montre l'exemple emblématique des théâtres municipaux : longtemps considérés par le ministère de la Culture comme de véritables « repoussoirs » de l'action culturelle, ils accèdent au début des années 1990 à la « dignité culturelle »¹, avec la création d'un label spécifique (« théâtres missionnés », fondu par la suite dans celui des « scènes conventionnées »). De leur côté, les collectivités territoriales se sont appuyées sur de nouvelles ressources (européennes notamment) pour monter des projets sur la base de financements *conjoints*, qui relèguent progressivement les anciens financements *croisés* (dont la maison de la culture, avec ses clés de répartition symétriques, demeure l'illustre symbole).

La montée en charge des collectivités territoriales dans les affaires culturelles, pour des raisons diverses (forte charge identitaire de l'action culturelle, usages de la culture comme outil de développement local, etc.) a tendu, de façon progressive, à transformer le rapport de forces traditionnel entre les différents acteurs culturels. Les collectivités territoriales les plus engagées dans l'action culturelle refusent désormais le rôle supplétif de « guichet », comme l'attestent la redéfinition par certaines régions de leur périmètre d'intervention au moyen de « critères » spécifiques ou encore les stratégies (plus ou moins concluantes) de « gouvernance culturelle » menées en France et à l'étranger par les grandes villes [Saez, 2005 ; Mooney, 2004]. Soumis à des mesures de restrictions budgétaires, l'État rencontre pour sa part des difficultés dans l'accompagnement des interventions locales, d'autant qu'il doit également assumer l'héritage des grands travaux et l'élargissement des frontières culturelles lié au passage de la démocratisation à la démocratie culturelle. Dans ce nouveau contexte, la coopération informelle est devenue plus friable, l'État perdant, dès le début des années 1990, une partie de sa *crédibilité*².

1 Les théâtres municipaux, peut-on lire dans un document transmis par la direction du théâtre et des spectacles aux préfets de région le 15 mars 1998, « ont souvent, depuis vingt ans, considérablement progressé, en se professionnalisant au service des artistes, des œuvres de qualité et du public ».

2 Un certain nombre de directeurs régionaux des affaires culturelles reconnaissent par exemple, au début des années 2000, l'affaiblissement de l'État en matière de contractualisation : « comme l'essentiel des crédits vient des collectivités, il n'est pas totalement illégitime qu'elles se désintéressent un peu de ce qu'elles ont signé, pour essayer d'être efficaces » [Gaillard, 2003].

Selon certains auteurs, la création des établissements publics de coopération culturelle (EPCC) pourrait — jusqu'à un certain point — contribuer à une véritable redéfinition des rôles au niveau territorial [Guillard, 2006]. Sans nier les effets potentiels de cette reconfiguration des statuts juridiques¹, trois autres questions nous semblent au cœur de la nouvelle problématique décentralisatrice en matière culturelle, qui ne trouveront des éléments de réponse que dans la solidité des partenariats noués au niveau local :

La question des moyens *financiers et humains*, d'abord, risque de se poser sous une forme inédite, notamment en raison de l'importance de certains transferts consécutifs aux nouvelles réformes décentralisatrices. La croissance inexorable des dépenses sociales des départements (que certains qualifient désormais de « départements providence ») permettra-t-elle, par exemple, de maintenir un fort niveau d'intervention dans les domaines culturels décentralisés au cours des années 1980 ? Par ailleurs, le problème — classique en matière de politique culturelle — du *fonctionnement* des nombreux équipements créés par la dynamique décentralisatrice se pose également de façon aiguë² : il implique la pérennisation de l'intervention des collectivités territoriales mais également le respect par l'État de ses engagements, notamment dans l'attribution des postes culturels relevant des filières professionnelles nationales.

La question de la *politisation* de l'action culturelle ou, de façon plus explicite, des effets de l'ingérence potentielle des responsables politiques dans les affaires culturelles et artistiques, est souvent (et étrangement) éludée dans les analyses des politiques culturelles³ ; la *professionnalisation* du secteur et le consensus autour de l'action culturelle tendraient en effet à relativiser l'importance de cette question. L'analyse des politiques culturelles révèle pourtant de nombreux points de tension : le degré de sensibilité aux contestations artistiques, notamment lorsqu'elles visent les objectifs des politiques culturelles locales, semble s'être élevé dans certaines collectivités territoriales⁴, même si les élus n'ont pas en l'espèce le « monopole du rappel à l'ordre »⁵. En ce qui concerne les professions culturelles, les effets de la territorialisation sur la pratique du métier restent peu étudiés, notamment pour les postes d'exécution ; l'analyse différenciée de l'évolution des catégories d'emplois (telle celle entreprise pour les BDP), mais également des mutations des métiers liées aux nouveaux objectifs assignés aux politiques culturelles (développement local, modification du rapport aux usagers, etc.) apporteront sans nul doute des éclaircissements féconds [Négrier, 2006].

Les effets *territoriaux* des politiques de décentralisation soulèvent également un certain nombre de problèmes. Dans le sillage du rapport Bonrepaux-Laffineur, il apparaît ainsi légitime de s'interroger sur les effets potentiellement inégalitaires des politiques de décentralisation, en évaluant par exemple les modalités de la prise en charge d'un domaine culturel dans des collectivités territoriales distinctes et, réciproquement, en analysant le transfert de prérogatives culturelles différentes à une même collectivité (par exemple, les Archives départementales et les BCP aux conseils généraux). La décentralisation culturelle autorise, à ce second niveau, une *hiérarchisation* locale des domaines d'intervention culturelle légitimes qui peut aboutir à un accroissement des différences de traitement, comme le montrent certaines études récentes [OPPEs, 2005]⁶, notamment lorsque les compétences transférées ne bénéficient pas d'un même

1 ... qui peut se transformer en véritable enjeu politique, comme l'illustre l'affaire, très médiatisée, de la fermeture de l'École supérieure d'arts de Perpignan (ESAP) par le maire Jean-Paul Alduy, au mois de mars 2006.

2 À Chalon-sur-Saône, l'adjointe à la culture refuse en 2007 de voter le budget de la commune, arguant d'un déséquilibre entre le niveau d'équipement et les crédits de fonctionnement : « *Nous avons des équipements formidables mais plus les budgets nécessaires à leur fonctionnement* » (*Le Monde*, 18-19 février 2007, p. 25).

3 Parmi les quelques textes qui font exception à la règle, voir Teillet, 2003 et Roueff, 2001.

4 Les exemples récents de ce type de tensions sont nombreux : le conseil général de la Gironde vis-à-vis du festival d'Uzeste, le maire d'Oyonnax contre le groupe *Les orgues de Barback*, etc. Pour une analyse des effets contreproductifs de ces oppositions, à partir de l'exemple des cafés-musique, voir Hélie, 2007, p. 136-140.

5 Sur ce plan, la mise au point effectuée par la ministre de la Culture et de la Communication dans « l'affaire » de l'éditorial de la scène nationale de Belfort ne va pas sans rappeler, bien que de façon moins directe, la célèbre alternative posée en son temps par Maurice Druon entre la « sébile » et le « cocktail molotov ».

6 Le « grand écart » de traitement entre la BDP et les Archives départementales du conseil général du Gard est assez révélateur de ce risque inégalitaire (OPPEs, 2005, p. 48-56 et 122-129).

effort national de péréquation. La redistribution informelle des rôles autour du principe adaptable de « collectivité chef de file » pourrait, selon certains auteurs, atténuer ces disparités. Cependant, la réduction des inégalités territoriales passe également par le maintien du rôle de l'État qui, au-delà de la gestion symbolique de labels, doit se porter garant d'une offre culturelle également répartie sur le territoire, rôle qui reste perçu comme l'un des atouts majeurs du modèle français de politiques culturelles¹. Le haut degré d'interdépendance des politiques culturelles appelle en définitive la recherche d'un point d'équilibre entre initiatives locales et péréquation nationale et, par extension, la nécessité de penser ce domaine d'intervention publique non pas de façon *concurrentielle* (sur le mode d'un simple transfert économique vertical de « charges » culturelles ou d'un usage de la culture réduit à des fins de marketing et de démarcation territoriale) mais de manière *relationnelle*.

¹ Dans un entretien accordé au journal *Le Monde* le 24 novembre 2006, le spécialiste américain des politiques culturelles Kevin Mulcahy reconnaissait notamment qu'une « *politique d'État permet [...] d'avoir une offre culturelle assez bien répartie sur un territoire. Aux États-Unis, les disparités géographiques sont énormes [...]. [...] une étude publiée il y a trois ans montre que les arts vivants [...] sont mal représentés dans les villes moyennes. Je le constate dans ma ville de Baton Rouge* ».

Bibliographie :

- BRAIBANT Guy (1996), *Les archives en France*, La Documentation française, 304 p.
- BUI-XUAN Olivia (2007), « La décentralisation culturelle. Bilan et perspectives », *AJDA*, 19 mars, p. 563-569.
- CHAVRIER Géraldine (2006), « Les règles du jeu de la décentralisation, un an après », dans *La décentralisation en mouvement*, La Documentation française, p. 31-41.
- DUBOIS Vincent (1999), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin, 381 p.
- GAILLARD Yann (2003), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le rapport de la cour des comptes relatif aux services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication*, Sénat, 72 p.
- GUILLARD (2006), « Les établissements publics de coopération culturelle : premier bilan », *AJDA*, janvier, p. 183-188.
- HELIE Thomas (2007), « Politiques culturelles et gouvernance territoriale », *Droit et société*, « Série politique », vol. 44, p. 129-147.
- LAFFINEUR Marc, BONREPAUX Augustin (2006), *Rapport d'information sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et leur financement*, Assemblée nationale, 114 p.
- LEROUSSEAU Nicole (2006), « Les initiatives locales en matière de patrimoine et les compétences transférées », dans *La décentralisation en mouvement*, La Documentation française, p. 209-224.
- MOONEY Gery (2004), « Cultural policy as urban transformation ? Critical reflections on Glasgow, European city of culture », *Local economy*, vol. 19, n° 4, novembre, p. 327-340.
- MOULINIER Pierre (2002), *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, 336 p.
- NEGRIER Emmanuel (2006), « Lecture publique et archives : 20 ans de décentralisation », Intervention au colloque « La décentralisation et les bibliothèques de l'avenir », Marseille.
- OPPE (Observatoire des politiques publiques en Europe du Sud) (2005), *Lecture publique et archives : vingt ans de décentralisation en Languedoc-Roussillon*, 168 p.
- POIRRIER Philippe (1996), *Histoire des politiques culturelles de la France contemporaine*, Bibliest, Dijon, 129 p.
- PONTIER Jean-Marie (2005a), « La décentralisation culturelle et la loi du 13 août 2004 », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2005, p. 697-713.
- PONTIER Jean-Marie (2005b), « Les protocoles de décentralisation culturelle : bilan et perspectives », *La semaine juridique*, n° 48, novembre 2005, p. 1765-1769.
- ROUEFF Olivier (2001), « Bohème radicale, radicalité musicale : un air de famille. La sensibilité des musiques improvisées au militantisme radical », *Sociétés et représentations*, n° 11, février 2001, p. 407-432.
- SAEZ Guy (2005), « Gouvernance territoriale : les acteurs », dans *Institutions et vie culturelles*, La Documentation française, p. 39-43.
- TEILLET Philippe (2003), « La politique des politiques culturelles », *L'observatoire*, n° 25, p. 4-10.
- TEILLET Philippe (2006), « Le « secteur » des musiques actuelles : de l'innovation à la normalisation... et retour ? », Communication aux journées d'étude du master direction d'équipements et de projets dans le secteur des musiques actuelles, 16 p.

Table ronde : Les transferts de compétence : quelles conséquences sur la continuité des fonds d'archives ?

INTRODUCTION

Henri HOURS,
directeur des Archives départementales du Puy-de-Dôme

En préparant cette table ronde, j'ai été pris d'un doute : qu'est-ce que la « continuité des fonds » dont nous devons traiter ? Ni les manuels d'archivistique que j'ai consultés, ni la *Pratique archivistique française* ne m'ont apporté de réponse ; ils ignorent cette notion de continuité.

Et, de fait, l'unité d'un fonds, que nous devons respecter, n'est, dans le principe, nullement affectée par les transferts de compétence, dont la conséquence sera seulement d'interrompre une ou plusieurs séries documentaires dans le fonds d'un producteur pour les faire apparaître dans celui d'un autre.

Si donc les transferts de compétence n'engendrent pas de difficultés au niveau de la théorie — et par là même ils en confirment la pertinence —, ils sont en revanche source de multiples difficultés dès lors qu'il faut passer à la pratique.

Pour commencer, je voudrais attirer rapidement votre attention sur le fait que l'administration française n'a pas attendu la décentralisation ou les déconcentrations pour procéder à des transferts de compétences. Quelques exemples suffiront. La suppression de la sous-préfecture d'Ambert en 1924 a provoqué la disparition de la quasi-totalité de ses archives, et le cas est loin d'être unique en France ! Celle des justices de paix à la fin des années 1950 a laissé, dans beaucoup de départements, des mètres cubes de minutes anciennes en déshérence dans les greniers des mairies chefs-lieux de cantons, les greffiers des tribunaux d'instance n'ayant récupéré que celles des années les plus récentes.

Sans qu'il y ait eu création ou suppression d'entités administratives, certaines missions peuvent avoir été confiées successivement à différents services : ainsi de l'inspection des archives communales qui, dans les années 1860-1880, fut exercée par les inspecteurs de l'enseignement primaire avant d'être confiée aux directeurs des Archives départementales ; ou encore, plus près de nous, au sein même de la préfecture du Puy-de-Dôme (et vraisemblablement de beaucoup d'autres), une mission comme la gestion des aides aux rapatriés d'Algérie a été successivement assumée par le cabinet du préfet jusqu'au lendemain de l'amnistie de 1968, c'est-à-dire tant qu'a prévalu une gestion politique de ces dossiers, avant d'être attribuée à la division qui gérait l'aide sociale (c'est-à-dire des fonds départementaux), puis de revenir au cabinet lorsque

la décentralisation de 1981-1982 a retiré au préfet la gestion du budget départemental et provoqué la suppression des services correspondants ; les transferts des dossiers en cause se sont faits sans aucune formalité ; voici donc une série documentaire qui est divisée entre deux fonds (celui du cabinet, celui de la 4^e division).

Il me semble que l'on peut grouper les difficultés qui se font jour en trois catégories :

– les unes sont liées aux exigences d'une saine pratique de la collecte, puisque le transfert d'une compétence s'accompagne, normalement, du transfert des dossiers en cours et aussi, le plus souvent, des dossiers clos dont la durée d'utilité administrative n'est pas écoulée ; si ce transfert s'opère en dehors de toute procédure clairement définie, et ne débouche pas sur une prise en charge authentique des archives transférées, qu'elles soient sous leur forme classique de dossiers ou sous celle de fichiers informatiques, tout est possible, le meilleur comme le pire ; sur ce premier ordre de difficultés, nous entendrons Aurélie Serrurier à propos des archives de l'Équipement dans la Drôme, Agnès Goudail, sur les archives de l'aide sociale dans le Rhône, et Agnès Dejob, qui, à propos des archives régionales, nous entretiendra aussi des variations de leur définition ;

– les secondes, plus subtiles et ne concernant qu'un nombre limité de cas, apparaissent quand il s'agit d'identifier au nom de qui (État ou collectivité territoriale) agit le producteur et, finalement, quel est le service d'archives compétent pour prendre en charge ses archives ; François Gasnault vous fera part de ses réflexions sur les archives des établissements d'enseignement ;

– le troisième ordre de difficultés est lié aux exigences d'une bonne orientation des chercheurs, dès lors que la continuité de certaines séries documentaires va être interrompue ; il me semble qu'il s'agit là d'inconvénients qui peuvent, sans grande difficulté, se résoudre par des renvois réciproques d'un fonds à l'autre au moyen des champs adéquats de la norme ISAD-G ; nous ne les aborderons donc pas dans cette table ronde.

L'EXEMPLE DE L'ÉQUIPEMENT DANS LA DROME

Aurélie SERRURIER,
attachée de conservation
aux Archives départementales de la Drôme

Les transformations administratives induites par l'acte II de la décentralisation ont entraîné le transfert d'un certain nombre de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Ces transferts ont nécessité une profonde réorganisation des services de la DDE et de la direction des routes du département dans la Drôme, tout particulièrement dans leurs implantations territoriales, ce qui a eu des répercussions directes sur les archives et leur traitement.

En août 2005, le retard de traitement des documents et l'absence de préparation à la décentralisation mettaient les archives de l'Équipement dans une situation particulièrement préoccupante.

Tout d'abord, si la DDE de la Drôme possédait un bureau d'archives intermédiaires, la direction des routes du conseil général n'avait pas de service d'archives constitué capable de prendre en charge les archives en vue de la mise en place effective de la décentralisation.

Quant aux subdivisions, elles sont rapidement apparues comme l'enjeu essentiel de cette deuxième phase de décentralisation en matière d'archivage. En effet, ayant depuis des années vocation à porter localement les politiques définies par les services du siège, elles conservaient une part importante de l'ensemble des archives. Toutefois, l'archivage dans les subdivisions a été très peu pris en charge par le bureau des archives intermédiaires de la DDE.

▪ L'intervention des Archives départementales de la Drôme auprès de la direction des routes

Pour assurer la continuité des fonds, prévenir toute élimination sauvage, veiller au transfert des archives dans le cadre de la réorganisation des services de la DDE et de la direction des routes, des moyens humains et matériels ont été mobilisés. L'élément déclencheur du processus fut le déménagement de la direction des routes en juin 2005.

État des lieux en juillet 2005

Les Archives départementales ont été contactées par la direction des routes en juin 2005 dans le cadre de leur déménagement. En effet, depuis 1983, les bureaux dudit service étaient situés dans les mêmes locaux de la DDE, place Laennec à Valence.

Pour l'archivage de ces documents, la direction des routes avait bénéficié de l'aide de M^{me} Barrière, archiviste de la DDE et responsable du bureau des archives intermédiaires. Le service stockait ces documents dans les magasins situés au sous-sol. Toutefois, pour de larges secteurs d'activités, l'archivage et la gestion rationnelle des dossiers n'avaient jamais été envisagés, aucun versement ni aucune demande d'élimination n'ayant été faits aux Archives départementales.

Aussi la direction des routes était-elle face à trois problèmes en juin 2005 — c'est-à-dire un mois avant son déménagement : le traitement d'un arriéré conséquent, le déménagement des documents, la mise en place indispensable d'une fonction archives dans son service.

Tout d'abord, la direction des routes avait dans ses bureaux, et sur les rayonnages situés à son étage, un arriéré évalué à 240 ml d'archives. Cet arriéré devait être résorbé avant le déménagement des archives afin d'éviter de saturer les nouveaux locaux qui n'étaient pas encore complètement équipés en rayonnages et ne disposaient pas de la place suffisante. Les archives éliminables devaient être détruites, celles à conservation définitive versées aux Archives départementales. La direction des routes n'emporterait que les archives courantes et intermédiaires.

Ensuite, le volume de documents stocké dans les magasins de la DDE s'élevait à 410 ml. Ces archives devaient être déménagées par la direction des routes le plus rapidement possible, avant le 1^{er} janvier 2007.

Enfin, des procédures relatives à l'archivage devaient être mises en place. De même, une formation du personnel aux techniques d'archivage courant s'imposait.

La direction des routes ne pouvait pas faire face à ces importants chantiers sans le recrutement d'un archiviste. C'est ainsi que j'ai pris mes fonctions le 1^{er} août 2005 pour un contrat de cinq mois. Agent de la direction des routes, j'étais encadrée d'un point de vue scientifique par le pôle collecte des Archives départementales.

Août 2005 - décembre 2006 : transfert des archives de la direction des routes, première partie

Le traitement de l'arriéré resté dans les anciens bureaux de la direction des routes s'acheva en novembre. Sur les 240 ml cités plus haut, 212 furent éliminés. Il s'agissait surtout de doubles de documents conservés dans les magasins et de comptabilité. 28 ml ont été transférés dans la salle d'archives du nouveau bâtiment de la direction des routes. M. Dinard, directeur des Archives départementales, souhaita que je consacre le temps qui me restait à mettre en place une charte d'archivage afin que le personnel bénéficie de procédures écrites à appliquer dans le travail quotidien.

À cette date, le déménagement des 410 ml de documents stockés dans les magasins de la DDE n'était toujours pas résolu. En effet, la direction des routes n'avait pas prévu une place suffisante pour ses archives dans son nouveau bâtiment et ne pouvait accueillir ces documents. De plus, la charte d'archivage étant en cours, mon contrat fut prolongé jusqu'en juin 2006.

Janvier 2006 - mai 2006 : transfert des archives de la direction des routes, deuxième partie

En avril 2006, la charte d'archivage de la direction des routes était terminée. Elle n'a toutefois pas été validée. En effet, à un an de la mise en place effective de la décentralisation et des transferts de compétences, les Archives départementales et la direction des routes ont décidé de valider cette charte après sa réactualisation à l'automne 2007.

La réalisation d'une charte pour la direction des routes était une étape nécessaire pour préparer le transfert matériel de ses archives. En effet, depuis le printemps 2006, les Archives départementales proposent aux services du département de prendre en charge, dans un de leurs magasins du dépôt de Bourg-lès-Valence, les documents de plus de six ans et dont la durée d'utilité administrative est suffisamment longue pour poser un problème de place aux services. Seuls les services disposant d'une charte d'archivage auront accès au préarchivage.

Ma priorité pendant cette période fut d'organiser le déménagement des archives stockées dans les magasins de la DDE mais aussi et surtout, de prévoir la place pour les archives que le service allait produire à l'avenir en tenant compte des transferts de compétence. Cela nécessitait soit l'aménagement de locaux, soit de trouver un nouveau lieu de stockage. Les deux solutions furent adoptées.

Tout d'abord, des pièces inutilisées du sous-sol du bâtiment de la direction des routes furent aménagées en magasins d'archives et équipées de rayonnages. Des travaux furent engagés afin d'améliorer les conditions de conservation. Toutefois, ces 198 ml de rayonnages supplémentaires étaient totalement insuffisants pour accueillir les 410 ml concernés. Aussi était-il indispensable de trouver un autre lieu de stockage pour les archives intermédiaires.

Après plusieurs mois de recherche, le sous-sol du bâtiment de l'ancienne subdivision de Valence a été choisi. Avec une capacité de 850 ml de rayonnages, ce sous-sol permettait à la direction des routes de procéder au déménagement des archives entreposées à la DDE et d'assurer le stockage des archives produites à l'avenir.

Le déménagement effectif des 410 ml stockés à la DDE a eu lieu seulement en mai dernier. En effet, le sous-sol de la subdivision de Valence était occupé jusqu'au printemps de cette année par les archives de ladite subdivision. Le traitement de ces archives a donc dû être entrepris avant que le local ne devienne le magasin des archives intermédiaires de la direction des routes.

Depuis leur transfert, ces archives font l'objet d'un tri. En septembre, les Archives départementales ont ainsi reçu un versement des dossiers du service des acquisitions foncières de 30 ml. Le traitement des dossiers d'ouvrages d'art débutera cet hiver.

▪ **Les archives des subdivisions : un défi de taille à relever**

La situation au printemps 2006

En février 2006, M. Sylvestre, directeur des routes, m'a demandé d'effectuer un état des lieux sur la gestion des archives conservées dans les subdivisions. Je me suis rendue dans chacune d'entre elles entre le 24 février et le 27 mars.

Deux évidences sont ressorties de ces visites : la nécessité de mettre en place des procédures d'archivage pour une meilleure gestion des archives au quotidien afin de gagner en efficacité de travail, mais surtout l'urgence de prendre en charge la gestion des archives destinées à être déménagées dans le cadre de la décentralisation. En effet, aucun tri des archives des subdivisions n'avait été entrepris par le BAI préalablement et en préparation aux transferts de compétences induit par l'acte II de la décentralisation.

Mon rapport a conduit le conseil général à prolonger mon contrat pour une durée d'un an, jusqu'en juin 2007. Toutefois, je n'étais plus agent de la direction des routes. Je devenais agent des Archives départementales afin d'intervenir autant sur les dossiers produits par l'État que sur ceux produits par le département. Ma mission était de préparer les déménagements d'archives, de procéder aux éliminations nécessaires, d'effectuer des versements aux Archives départementales et d'assurer le reversement aux communes et maîtres d'ouvrage des documents leur revenant selon la circulaire AD 98-5.

Les nouvelles organisations et leur impact sur les archives

Avant la décentralisation, la DDE de la Drôme comptait 740 agents, 11 subdivisions territoriales et 31 points d'appui chargés de l'entretien des routes. Cette organisation était justifiée par la gestion, pour le compte de l'État et du département, d'un réseau routier très ramifié couvrant l'ensemble du département drômois (210 km de RN et 4200 km de RD). En application de la loi du 13 août 2004, 65 km sur 210 km ont été transférés au département.

Depuis le 1^{er} avril 2007, la DDE n'intervient plus pour la gestion, l'entretien, l'exploitation, l'aménagement et la construction des routes, désormais compétence du département. Celui-ci a souhaité le maintien d'une présence territoriale et de proximité. Aussi les 31 points d'appui de la DDE ont-ils été conservés et rebaptisés centres d'exploitation départementaux (CED). Les implantations des 11 subdivisions de la DDE sont aussi conservées et nommées centres techniques départementaux (CTD).

Déchargée des activités liées à la route, la DDE a repensé son organisation territoriale pour continuer au nom de l'État les missions d'aide aux communes. Dans ce cadre, elle a conservé seulement 5 des 11 subdivisions territoriales : Valence, Romans, Nyons, Die et Montélimar. Toutes assurent l'ATESAT (assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire), trois subdivisions possèdent un pôle de production d'ingénierie publique (Romans, Die et Montélimar) et trois réalisent l'instruction des actes d'urbanisme (Valence, Die et Nyons).

Le département a cherché à minimiser les impacts sociaux et financiers. La plupart des agents de la DDE travaillant pour le département n'ont pas été déplacés du fait de la conservation des implantations territoriales. Des négociations ont été menées avec la DDE sur le partage des locaux pour limiter au maximum les constructions nouvelles.

Au 1^{er} janvier 2007, la direction des routes est passée de 48 agents à 450 agents, la DDE de 740 à 300 agents.

L'impact de l'acte II de la décentralisation sur la gestion des archives a touché différemment les services de la DDE et ceux du département.

Tout d'abord, les 11 CTD du département n'ont pas tous les mêmes fonctions administratives et d'ingénierie. Cela a induit des transferts d'archives importants entre les CTD qu'il convenait de préparer le plus rapidement possible. Les archives des bureaux d'études, des marchés, de la comptabilité, de l'ingénierie des subdivisions de Buis-les-Baronnies, Dieulefit, Montélimar, Saint-Jean-en-Royans et Valence devaient déménager dans d'autres CTD dits « polyvalents ».

L'afflux important de documents d'archives que devaient accueillir les CTD polyvalents de Saint-Vallier, Romans, Crest, Die, Pierrelatte et Nyons posait des problèmes de gestion de l'espace, surtout pour les centres dont les bâtiments hébergeaient aussi des subdivisions de la DDE. Je pense précisément à Nyons et à Die qui sont toujours confrontés à d'énormes problèmes de stockage de documents.

Quant aux archives des subdivisions de la DDE, elles devaient être transférées des centres amenés à être fermés vers les subdivisions restantes : les dossiers de l'ATESAT de 11 subdivisions devaient être répartis entre les 5 autres subdivisions, les dossiers de l'ingénierie publique et d'urbanisme de 8 subdivisions dans seulement trois subdivisions.

Le problème était encore plus épineux au printemps 2006 car nombre de subdivisions n'avaient jamais fait d'élimination ni de versement aux Archives départementales et avaient encore moins songé au reversement de dossiers aux communes et aux maîtres d'ouvrage.

La continuité des fonds d'archives dépendait donc du bon déroulement des transferts de documents de la DDE aux services du département, mais aussi des centres techniques départementaux entre eux et des subdivisions de la DDE entre elles.

Stratégie d'intervention

Préalablement aux transferts matériels, un indispensable travail de tri devait être effectué dans chacune des onze subdivisions, toutes saturées, afin de ne pas déménager inutilement des documents qui auraient dû être éliminés ou reversés, tout en dégagant l'espace de stockage pour accueillir les archives des autres centres.

Si les consignes de tri ont été diffusées dans toutes les subdivisions, je me suis chargée seule, à de rares exceptions, du traitement intellectuel des dossiers. J'ai pu aussi profiter de partage d'expériences lors des réunions du réseau des archivistes départementaux et des archivistes de l'Équipement des régions Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté et Rhône-Alpes. Les subdivisions me fournissaient la main-d'œuvre nécessaire au traitement matériel des dossiers et étaient chargées de contacter les communes concernées par un potentiel reversement.

Les dossiers d'urbanisme ont été les premiers documents traités. En effet, la mise en place effective de la décentralisation pour les services de l'urbanisme était fixée au 1^{er} janvier 2007. Les dossiers représentaient un volume des plus importants et étaient aussi destinés à connaître des déménagements et changements d'affectation de locaux administratifs. En effet, avant la décentralisation, chacune des 11 subdivisions assurait sur son territoire l'instruction des actes d'urbanisme. Regroupés sur seulement trois pôles à partir de janvier 2007, ces dossiers constituaient d'autant plus une urgence qu'ils n'avaient fait l'objet d'aucun tri, élimination, versement aux Archives départementales et reversement aux communes depuis 1984 ! Seules les subdivisions de Pierrelatte et Montélimar avaient procédé à des reversements aux communes.

Dans 9 subdivisions, 106 communes ayant POS ont souhaité le reversement de leurs documents d'urbanisme, soit un transfert de 220 ml.

J'ai réalisé les bordereaux de transfert d'archives aux communes et entre les subdivisions. Actuellement, à ma connaissance, deux subdivisions conservent encore l'essentiel de leurs archives d'urbanisme : Saint-Vallier et Romans. En effet, Valence ne pouvait accueillir la totalité des dossiers, elle a pris en charge uniquement les dossiers les plus récents (des deux dernières années).

Enfin, je me suis chargée de l'échantillonnage relatif aux permis de construire versés aux Archives départementales.

Le tri des dossiers a été mené parallèlement à une campagne d'éliminations, ce qui a permis de libérer de la place pour les déménagements de documents à venir et de préparer des bordereaux de transfert. En 2006, 817 ml d'archives furent éliminés, 337 ml au printemps 2007.

Au printemps 2007, après le tri et le transfert des archives de l'urbanisme, ce sont les dossiers de travaux réalisés par la DDE en qualité de maître d'œuvre ou de conducteur d'opération pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale qui ont été traités. La circulaire de 1998 prévoit, en effet, la destruction de ces dossiers au bout de 10 ans par le maître d'ouvrage sous réserve de la conservation desdits dossiers par le maître d'ouvrage qui doit en assurer la conservation et la communication. Une subdivision avait déjà tout éliminé avant mon arrivée... De nombreuses subdivisions ont souhaité conserver le dossier administratif et technique de travaux importants ou récents, le plus souvent pour le motif suivant : permettre aux nouveaux agents en charge des communes de connaître le passé des travaux. Quant aux éliminations, elles ont porté essentiellement sur les pièces financières. Dans 5 subdivisions, la proposition de reverser ces dossiers a été systématique et 48 ml de documents ont ainsi

été reversés aux communes qui l'avaient souhaité. Les transferts aux communes et les éliminations ont pu être terminés avant le 1^{er} avril 2007, date de fin de la viabilité hivernale et début de la mise en place effective de la décentralisation pour les services d'ingénierie.

Parallèlement aux actions portant sur les archives courantes et intermédiaires, une autre mission m'incombait : la collecte des archives modernes restées dans les subdivisions.

Lors de mes visites du printemps 2006, j'avais constaté la présence d'archives modernes dans de nombreux centres. À l'époque, j'avais sensibilisé les subdivisionnaires sur leur caractère historique et l'interdiction de les détruire. Ma priorité n'étant pas le traitement de ces archives, je les avais fait mettre de côté, séparées des autres documents en cours de traitement et avais expliqué aux responsables que le versement aux Archives départementales de ces documents n'aurait lieu qu'en 2007. La collecte des archives modernes a été achevée en août 2007. Ces documents intégreront la série S et la sous-série 3 O et représentent 81 ml.

Le versement de ces dossiers aux Archives départementales a été l'occasion de contacter et de visiter les 31 points d'appui du département, notamment ceux ayant été subdivisions dans le passé, afin d'effectuer une collecte exhaustive des archives modernes encore présentes. 12 des 31 points d'appui contactés possédaient encore des archives modernes. C'est un état de fait qui illustre bien les problèmes d'archivage liés aux réorganisations successives.

Le traitement des archives des subdivisions a été largement tributaire de la conjoncture. C'est ainsi qu'il a fallu vider rapidement les archives d'un des bâtiments de la subdivision de Romans, l'espace étant récupéré pour une salle de réunion. Il a aussi fallu faire preuve de réactivité avec certains subdivisionnaires qui voulaient se débarrasser rapidement des archives sur lesquelles ils ne reconnaissent plus aucune responsabilité.

Si les Archives départementales n'avaient pas pris en charge, à travers mon recrutement, le traitement des archives de la direction des routes et des subdivisions, la continuité des fonds d'archives aurait été des plus malmenée et les conséquences sur les fonds, graves : destruction d'archives modernes, élimination sauvage des documents contemporains, non-reversement aux communes et aux maîtres d'ouvrage, déménagements mal organisés et perte de documents.

Les conséquences des transferts de compétences ne sont toutefois pas forcément négatives. En effet, parallèlement à ces deux années d'intervention, une importante action de sensibilisation a été menée, notamment à la direction des routes. Cette sensibilisation n'a pas été vaine puisqu'en septembre 2007, cette direction a recruté une archiviste.

LE DOMAINE SOCIAL : L'EXEMPLE DU RHONE

Agnès GOUDAIL,
Archives départementales du Rhône

▪ Contexte et domaines de compétences transférés

Le transfert de compétences du domaine social entre l'État et le département, prévu par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités des collectivités locales, n'a pas conduit à cette forme de rupture brutale qu'ont connue les services de l'Équipement. En effet, à la veille de l'acte II de la décentralisation, le département était déjà un acteur important de l'action sociale, ainsi qu'un acteur de proximité. Dans le département du Rhône, le conseil général avait choisi, à partir de 1993, de déployer sur tout son territoire un maillage de services déconcentrés, constitués d'unités territoriales et de maisons du Rhône, échelons accueillant notamment les travailleurs sociaux et les équipes de la protection maternelle et infantile. L'acte II de la décentralisation a cependant fait du département la collectivité chef de file dans des domaines jusqu'alors copilotés avec l'État.

Les transferts de compétence ont porté sur trois champs principaux. La responsabilité du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) est passée entièrement au conseil général, y compris l'octroi de l'aide et le suivi des bénéficiaires. En ce qui concerne l'aide sociale, les transferts de compétence ont concerné la gestion et le financement du fonds de solidarité logement (FSL), les fonds d'aides accessoires au logement (impayés d'eau, d'énergie, etc.), ainsi que le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), à destination des 18-25 ans. Enfin, le département a pris la responsabilité complète du schéma départemental d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. La loi du 11 février 2005¹ a également prévu la création de la maison départementale des personnes handicapées, groupement d'intérêt public sous tutelle administrative et financière du conseil général, qui a, en particulier, recueilli les compétences de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP, direction départementale du travail) et de la commission départementale de l'éducation spécialisée (CDES, Éducation nationale).

▪ Transferts d'archives

Ces transferts de compétence ont entraîné des transferts d'archives dont il serait difficile de dresser un portrait unique, tant les circonstances et les volumes de dossiers en cause ont varié. Les relations déjà nouées depuis plusieurs années avec la COTOREP, la CDES et les services sociaux du conseil général du Rhône nous ont aidé à suivre ces transferts lorsqu'ils ont eu lieu.

¹ Loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Dans le cas du fonds de solidarité logement, institué par la loi dite « loi Besson » du 31 mai 1990, il n'y a pas eu de transfert effectif d'archives. Les dossiers individuels étaient déjà instruits et conservés par les services du conseil général, de même que les fonds de l'association de gestion du FSL, créée par convention avec la préfecture. Des règles de conservation avaient déjà été fixées en concertation avec les Archives départementales pour les dossiers individuels du FSL. Les dossiers de l'association de gestion ont fait l'objet d'un tri, après sa dissolution, en 2005.

Dans le cas du RMI et de l'aide aux personnes handicapées, les transferts prévus dans les conventions entre services de l'État et du conseil général portaient seulement sur les dossiers individuels en cours, appelés couramment « dossiers de file active » : il s'agissait, d'une part, des dossiers de suspension du versement du RMI, jusque là gérés par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales et, d'autre part, des nombreux dossiers en cours de la COTOREP et de la CDES. La question du sort des archives intermédiaires, c'est-à-dire des dossiers clos n'ayant pas atteint la fin de leur durée d'utilité administrative, a été ignorée ou remise à plus tard par les services administratifs, de sorte que leur transfert, qui n'était pas encore effectif à la mi-2007, faute d'avoir prévu les locaux afférents, était devenu source de tension. L'intervention des Archives départementales a été déterminante pour fixer les responsabilités et définir le sort des archives à transférer ou à éliminer. Dans les deux cas du RMI et de l'aide aux personnes handicapées, on note que les transferts n'ont porté que sur des dossiers individuels et non sur les dossiers de pilotage ou de contrôle du dispositif. Ces types de dossiers n'ont cependant pas été éliminés par les services qui cédaient la compétence puisqu'on en retrouve certains aujourd'hui dans leurs locaux d'archivage intermédiaires. Ils pourront ainsi être versés aux Archives départementales.

Tout au contraire, dans le cas du fonds d'aide aux jeunes, créé en 1988, seuls les dossiers de pilotage et de contrôle ont été transférés du Centre régional information jeunesse (CRIJ), auquel la gestion du dispositif était déléguée, vers le service nouvellement créé au sein du conseil général. Les dossiers d'aides individuelles sont restés, quant à eux, dans les communes conventionnées ou les services territorialisés du conseil général qui continuent de les instruire, comme par le passé.

▪ **Quelques réflexions sur ces transferts**

En premier lieu, on a pu constater l'importance d'une intervention active des Archives départementales, même auprès des services qui en étaient des interlocuteurs réguliers. Les Archives départementales peuvent ainsi servir de médiateur pour régler le sort des archives intermédiaires, conseiller les éliminations et définir les responsabilités respectives des administrations. Il est aussi nécessaire de redéfinir et compléter les règles de conservation des dossiers avec les services auxquels ont été transférées les compétences.

En second lieu, cette deuxième décentralisation montre qu'il est difficile d'envisager des transferts de documents papier sans envisager la question des données électroniques, comme le montre le cas de la COTOREP. Actuellement, le conseil général travaille ainsi sur le transfert des données électroniques produites par cette dernière vers son propre système d'information. Il envisage aussi une politique de numérisation des dossiers individuels pour permettre à la MDPH et aux unités territoriales de travailler de manière plus aisée. Il est nécessaire pour les archives d'être associées à ces projets. Le versement en cours aux Archives départementales des documents papier de la COTOREP nous permet aussi de prendre la mesure de l'intérêt de travailler sur des données électroniques. Nous avons pu constater, en effet, la détérioration des documents papier de type « procès-verbaux de réunion », en comparant les documents récents de la COTOREP avec ceux des années 1980 que conservent les Archives départementales. Au fil de temps et de l'informatisation des procédures, ces documents sont devenus des listings de plus en plus volumineux et encombrants, mais de moins en moins exploitables, tant les mentions manuscrites abrégées des décisions qui y sont portées sont sibyllines. La conservation de ces documents papier, aujourd'hui devenus un simple

stade intermédiaire entre deux saisies informatiques, ne sera-t-elle pas à l'avenir avantageusement remplacée par la conservation de données électroniques ?

On peut aussi noter que l'une des conséquences positives des transferts de compétence État-département dans le domaine social est d'avoir fait entrer les données relatives aux nouvelles missions dans le champ du système d'information du département (IODAS), dont la conservation est actuellement l'objet d'un groupe de travail national.

Enfin, il faut souligner que le transfert des compétences État-département n'est pas le seul facteur de transferts d'attributions et d'archives actuellement à l'œuvre. La politique de territorialisation des services du département du Rhône se poursuit dans des domaines variés et oblige les Archives départementales à fixer de nouvelles règles de conservation ou à mettre à jour les règles préexistantes, mais aussi à développer un réseau démultiplié de correspondants dans les services locaux, ce qui signifie plus d'interlocuteurs, plus de formations, plus de bordereaux d'élimination ou de versement portant parfois sur des volumes très faibles.

Le transfert de compétence État-département n'a pas non plus supprimé la complexité de la politique publique en matière sociale. Cette politique continue, en effet, à être menée en réseau, par le biais de conventions liant le département à des communes, des associations ou d'autres organismes. La révocation de conventions peut avoir pour conséquence des transferts d'archives, dont aucun texte législatif ou réglementaire ne peut nous alerter. Dans ce cas, nous ne pouvons compter que sur une connaissance des règles de conservation des archives publiques suffisamment répandue dans les services ou organismes qui sont nos interlocuteurs.

En conclusion, ce transfert de compétence a permis d'engager de nouvelles collaborations et de poursuivre l'accroissement de nos fonds, en accueillant les dossiers de la COTOREP ou des dossiers relatifs au RMI, pour lequel nous avons jusque là peu de sources.

LA CONSTITUTION DES ARCHIVES REGIONALES AUTOUR DE L'ACTE I DE LA DECENTRALISATION

Agnès DEJOB,
responsable des Archives régionales
des Pays de la Loire

A peine remis du premier acte de la décentralisation qui a créé purement et simplement les régions, et au moment où s'enclenche un volumineux acte II, il est tout à fait opportun de chercher à dresser un bilan archivistique des transferts de compétence. Manquant, pour ce faire, de sources sur l'état des services d'archives régionales, j'ai alimenté mes réflexions par l'étude du cas particulier de notre service et, autant que possible, de la situation des autres services, avec comme sources des statistiques tirées de quelques enquêtes¹.

Si les archives obéissaient au droit et aux principes archivistiques, les transferts de compétences auraient abouti à une répartition nette entre services d'archives régionales et départementales. Les documents postérieurs à la date de mise en fonctionnement des régions (1986) nous seraient échus, tandis que les archives antérieures auraient, elles, été partagées avec les Archives départementales en fonction d'un critère logique : leur durée d'utilité administrative. Pourtant la composition de nos fonds est loin de ce schéma théorique.

▪ Archives de l'établissement public régional (1974-1986)

Les archives de l'Établissement public régional (EPR) illustrent bien cet écart et les différentes logiques en jeu. Il s'agit de l'ancêtre direct de la région qui a constitué entre 1974 et 1986 une transition vers la décentralisation, un compromis entre service déconcentré et collectivité territoriale. Ses archives sont, au sens fonctionnel, régionales ; il y a entre EPR et région une continuité dans l'exercice des compétences. En revanche, elles ne peuvent pas être assimilées aux Archives régionales au sens juridique, parce que l'EPR reste sous l'autorité du préfet de région. Dans les faits, la majorité des régions semblent les détenir partiellement², l'autre partie étant localisée aux Archives départementales. C'était le cas en Pays de la Loire. Elles ont ainsi été en partie transportées vers le tout nouvel hôtel de région et le reste a été versé aux Archives départementales de Loire-Atlantique. L'analyse de la répartition nous permet de formuler des hypothèses d'explications.

Bien entendu, l'utilité administrative semble avoir beaucoup pesé. Un mouvement naturel conduit les agents à emporter leurs outils de travail.

1 En particulier une enquête effectuée en 2005 sur la décentralisation dans le cadre de la section archives régionales de l'Association des archivistes français.

2 Neuf sur douze répondants à l'enquête mentionnée.

Le transfert de personnel qui accompagnait le transfert de compétences a fortement contribué à la continuité des fonds. Les agents ont une tendance spontanée à conserver les documents vis-à-vis desquels ils ont un sentiment de propriété, voire d'attachement. Des résurgences de documents ayant trait à des activités de la préfecture de région sans rapport avec les compétences régionales ont lieu de temps en temps (exemple : délégation régionale à la condition féminine).

À l'inverse, le poids, le volume, l'encombrement en somme, dont les archives sont à l'origine génère une tendance à verser beaucoup, voire beaucoup trop. Le service d'archives le plus proche fait alors l'affaire.

Il est également fort probable que les agents aient organisé des versements en fonction de leurs habitudes.

Ces deux derniers facteurs pourraient expliquer que des archives parfois très récentes aient été versées aux Archives départementales : par exemple, nos fonds ne recèlent aucun document sur les établissements scolaires antérieurs à 1986. La partie du fonds de l'EPR qui se trouve aux Archives régionales correspond plutôt aux compétences qui avaient un caractère innovant, pour lesquelles la procédure d'archivage faisait probablement défaut.

Lorsque les règles laissent des flous, la fonctionnalité de la solution s'avère déterminante – elle entre même parfois en conflit avec les règles. L'existence d'une politique de collecte (définition des durées d'utilité administrative, de procédures d'archivage) semble jouer un rôle. L'archiviste peut dans une certaine mesure agir par anticipation, sans quoi il prend acte d'une répartition dont il n'a plus qu'à reconstituer la logique a posteriori – comme nous avons dû le faire.

▪ **La définition des compétences des services d'archives régionales**

Nous allons aborder en second lieu des éléments tirés de l'histoire des services d'archives régionales qui témoignent plus des transferts de compétences entre services d'archives qu'entre services administratifs.

Archives des services déconcentrés de l'État

Les régions se sont vu confier initialement, en plus des archives régionales proprement dites, les archives des services déconcentrés de l'État à l'échelon supradépartemental (c'est-à-dire ceux dont le territoire dépasse un département), par la loi du 22 juillet 1983. Les Archives régionales seraient un système d'archivage commun à deux types d'administrations, dont l'un est en devenir et n'a à l'époque émis que très peu d'archives, et l'autre a déjà accumulé un volumineux passif. La région des Pays de la Loire a été une des rares régions où ce transfert de compétence s'est concrétisé¹. Elle a néanmoins restreint ses efforts aux archives de trois services d'État... qui siégeaient à l'hôtel de région, les seuls à avoir procédé à des versements (ce qui nous ramène à nos conclusions précédentes).

La loi du 28 novembre 1990 restitue finalement cette responsabilité aux Archives départementales. Cette volte-face n'entraîne toutefois, dans notre cas, ni le retrait des fonds correspondants, ni même l'interruption des versements, aussi longtemps que les services concernés demeurent sur place.

¹ La seule, sur onze qui ont répondu à cette question dans notre enquête.

Conventions avec les Archives départementales

Les textes qui attribuaient des responsabilités archivistiques aux régions s'empressaient de préciser qu'elles pouvaient confier les fonds aux Archives départementales par convention. Certaines régions ont eu recours à ces conventions, sans obtenir l'effet attendu¹, à en croire leur sort : abandon, absence d'effet, désuétude ou même dénonciation.

Ces revirements successifs et chronologiquement proches dans la définition des Archives régionales ont parfois conduit à des allers-retours de fonds entre services d'archives et ont certainement contribué à obscurcir la définition des Archives régionales et leur destination.

■ Conclusion

Bien que nous nous situions dans le contexte public dont une caractéristique est l'existence de textes communs, la réglementation laisse des flous (ou des marges d'action) et évolue. L'itinéraire des archives n'est pas parfaitement balisé. Le pragmatisme des solutions détermine fortement le sort des fonds.

Notre capacité à entretenir un réseau de collaboration est notre atout. L'on peut estimer que peu importe le service d'archives destinataire, le principal étant d'imposer le principe du contrôle des archives tout au long de leur cycle de vie par un service d'archives public. Quoiqu'il en soit, une bonne coordination devient indispensable pour la régularisation des anomalies, la mise en cohérence des procédures de collecte, des méthodes de tri et de classement, et l'orientation des utilisateurs d'archives.

Puisque nous avons la chance d'être habitués à travailler en réseau, utilisons-le plus que jamais.

¹ 7 conventions analysées dans notre enquête.

Table ronde : Quelle place aujourd'hui pour les services d'archives dans les collectivités territoriales ?

INTRODUCTION

Élisabeth VERRY,
directrice du patrimoine historique
et des Archives de Maine-et-Loire

Les deux vagues successives de décentralisation intervenues depuis 1982 ont profondément modifié, on le sait, la position des services d'archives en France. D'une structure relativement unifiée et centralisée, articulée autour de deux ensembles constitués de longue date — Archives nationales et archives départementales avec ses sous-ensembles des archives communales et hospitalières —, le monde des Archives s'est transformé, en moins de vingt-cinq ans, en un maillage beaucoup plus dense mais aussi beaucoup plus complexe. L'adossement vertical et hiérarchique qui a longtemps constitué le cadre d'action des services de l'État perdure — pour combien de temps ? — à travers le lien du contrôle scientifique et technique sur lequel se fonde l'organisation du réseau des services publics d'archives. Mais d'autres réalités sont apparues : des services d'archives d'entreprises, des services d'archives d'associations, de cultes, qui tissent avec le réseau public des liens nouveaux, tandis que celui-ci a connu une diversification sans précédent. La multiplication des structures territoriales, les fortes évolutions internes qui les affectent et l'émergence de plus en plus accentuée des formes nouvelles de l'action publique que sont les établissements publics, les structures intercommunales et toutes celles qui, à des titres divers, sont chargées d'une mission de service public en sont les signes les plus évidents.

Ces transformations, rapides et fortes, conjuguées aux effets de la révolution numérique, ne donnent pas le choix aux archivistes : il faut réfléchir, se situer, inventer, autant pour préserver les conditions de l'action que pour affirmer une identité. Cette table ronde consacrée à la « place des services d'archives dans les collectivités territoriales » tentera donc de donner quelques clés et moyens d'analyse, en faisant appel à des professionnels d'âge et d'expériences diverses qui s'exprimeront tour à tour en réponse à trois questions :

Comment cette évolution des dernières décennies peut-elle être caractérisée et comment a-t-elle été vécue ?

Aujourd'hui, quelles sont les forces et les faiblesses d'un service d'archives et quels sont les besoins ressentis ?

Demain, quels sont les principaux défis à relever ? Sur quoi se fonderont l'identité et les choix d'un service d'archives ?

Au plan général, c'est aussi sur ces trois questions que se développe l'exposé qui va suivre, qui prend appui sur les statistiques disponibles et sur les écrits des archivistes, les articles ou comptes rendus de colloques ou de réunions, témoignages directs et riches qui retraduisent bien les évolutions vécues.

▪ La diversification progressive du paysage territorial

La mise en perspective de quelques chiffres tirés des *Rapports d'activité de la direction des Archives de France*, des années 1980 à 2004, permet d'éclairants constats.

De 1975 à 1985, c'est la montée en puissance des archives communales. L'évolution est progressive, mais sensible. Le moment charnière se situe au début des années 1980. En 1981-1982, le *Rapport*, compte rendu traditionnel de l'activité de la direction des Archives, est encore présenté suivant son plan immuable, partagé entre les deux piliers que sont les Archives nationales et départementales. La question communale n'y est traitée qu'en annexe, au titre des inspections. Mais en 1983 pour la première fois est proposé un « état de situation des archives communales ». Ce très intéressant chapitre, dont il n'est pas anodin qu'il apparaisse aux lendemains immédiats de la première décentralisation, recense 103 services d'archives communales, encore répartis en services de première et de deuxième catégorie. Un nombre important d'entre eux a moins de cinq ans d'existence : en 1977 s'est créé Châteauroux ; en 1978 Argenteuil et Limeil-Brévannes ; en 1979 Bezons, Kaysersberg et Sucy-en-Brie ; en 1980 Bagnols-sur-Cèze, Aulnay-sous-Bois, Ermont, Fougères, Montereau, Vendôme, en 1981 Anglet, Arles, Bastia, Chatou, Épinay-sur-Seine, Hérouville-Saint-Clair, Mantes-la-Jolie, Pertuis, Riom, Trappes ; en 1982 Antibes, Cergy-Pontoise, Choisy-le-Roi, Fontenay-sous-Bois, Le Creusot, Fécamp, Landerneau, Meylan, Neufchâteau, Sarrebourg, Seyssinet, Tourcoing, Tremblay-les Gonesse, Valenciennes. Le mouvement, initié dès le début des années 1970, tout d'un coup s'accélère, même si service d'archives déclaré ne signifie pas encore professionnalisation des emplois.

En 1985, la place des services communaux est définitivement reconnue. Cette année-là, un chapitre spécifique du *Rapport* leur est consacré. Ce principe ne variera plus désormais. On recense à cette date 21 services « de première catégorie », 61 services « de deuxième catégorie », et 234 « services constitués », c'est-à-dire faisant état d'affectation de personnel dédié et de locaux. Il faut attendre 1990 pour que se substituent aux critères de catégories, appuyés sur l'ancienneté et la qualité historique des fonds des critères plus objectifs appuyés sur la taille des villes : de plus de 100 000 habitants, de 20 000 à 100 000 habitants, de moins de 2 000 habitants. La fin des années 1980 voit encore une importante augmentation des créations de services d'archives : ils sont 276 en 1988, 310 en 1989. La majorité (57 %) appartient au groupe des villes de 20 000 à 100 000 habitants. Mais le groupe des petites villes progresse fortement, passant de 74 à 91 en une même année.

La décennie 1990 confortera ces évolutions : les services communaux sont 329 en 1991, 352 en 1992, 386 en 1994, 403 en 1998, 426 en 2000, 448 en 2002. Un chiffre qui semble, au vu des rapports 2002 et 2004 aujourd'hui publiés, en relative stabilisation, et qu'il faudrait désormais analyser à la lumière d'indicateurs plus fins : le renforcement des services existants, la proportion de création d'emplois d'archivistes itinérants, l'existence de l'emploi précaire, etc.

Cette même décennie voit les services agir dans un cadre législatif clarifié. Le décret du 28 juillet 1988 pose le cadre de l'exercice du contrôle scientifique et technique de l'État, complétant ainsi l'édifice de la décentralisation. Le *Rapport* de 1989 exprime dans son préambule les enjeux : « comment assurer une cohérence minimale et souhaitable entre des services d'archives sans cesse plus nombreux, mais également implantés dans des organismes de plus en plus diversifiés ? », et de noter pour la première fois la présence, au sein des conseils régionaux, de 6 « services de préarchivage », qui deviendront 8 en 1990, puis peu à peu

se développeront en nombre et en envergure pour constituer aujourd'hui, avec 22 services constitués, une catégorie à part entière parmi les services publics d'archives.

C'est également au tournant des années 1990 qu'apparaît la présence de services d'archives créés par les « établissements publics constitués par les collectivités entre elles ». Ce sont ceux, par exemple, du syndicat de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, de la communauté urbaine de Brest, du district urbain du Pays de Montbéliard, et de services humoristiquement appelés « cellules SOS archives » des centres de gestion de l'Île-de-France et du Haut-Rhin. L'intercommunalité commence une marche qui ne s'arrêtera pas. Dix-sept ans plus tard, les questions posées par le statut et la conservation de ces archives demeurent, dans un paysage administratif qui a connu les évolutions de plusieurs lois et une multiplication exponentielle de structures de tous niveaux. Il y a là un des enjeux importants de cohérence du traitement des archives publiques sur le territoire.

Enfin, et même si elle ne présente pas tout à fait les mêmes caractéristiques, un certain parallélisme s'observe dans l'évolution des 100 services départementaux. Le développement de l'activité se traduit par une forte augmentation de l'effectif (qui passe de 2 000 à 3 000 agents dans la décennie 1990, la totalité de cette augmentation étant à mettre au compte du personnel territorial), par la multiplication des programmes immobiliers souvent d'envergure (20 programmes de rénovation lourde ou construction en cours dans l'année 2000 et 60 programmes de rénovation partiels), et par l'augmentation du lectorat qui est un fait constant du début des années 1980 au début des années 2000, même si un palier, voire une légère décroissance, semble se dessiner actuellement.

▪ Les forces et faiblesses d'aujourd'hui

Si les services d'archives territoriaux ont connu en peu d'années des évolutions aussi nettes, c'est que le monde territorial lui-même a considérablement changé. L'acte II de la décentralisation, en substituant le mot « collectivité territoriale » au mot « collectivité locale », prend d'ailleurs acte de la nouvelle réalité qui fait de celles-ci des puissances partenaires de l'État dans la régulation de la vie publique, et non plus des prolongements soumis.

Impliqués dans cette transformation administrative mais aussi sociétale depuis le premier jour, puisqu'ils faisaient partie de la première vague de décentralisation, les services d'archives territoriaux ont plutôt bien tiré leur épingle du jeu. L'observation de leurs réflexions, à divers moments de leur parcours, montre qu'ils l'ont fait en toute conscience et avec le désir de saisir les occasions et de profiter des chances qui leur étaient données.

C'est d'ailleurs ce à quoi on les invite. En 1991, le 32^e congrès national des archivistes français se tient à Tours, où l'accueille pour la première fois un conseil général¹. Dans son introduction liminaire, le président du conseil général salue le thème choisi pour les journées, *Les archivistes dans la France de demain*, mais renvoie la balle dans le camp des professionnels. « La place des archivistes dans le monde de demain dépend d'eux-mêmes », assène-t-il. Tandis que son directeur général des services, intervenant au cours des débats, enfonce le clou : « Ne demandez pas à vos directeurs généraux, à vos présidents, ce qu'ils souhaitent faire pour les Archives. Dites-leur ce que vous voulez, ce que vous souhaitez faire pour les Archives et pour la politique culturelle du département ».

Ce volontarisme, les archivistes l'ont pratiqué avec succès, malgré les difficultés de la tâche. Ils ont bâti, développé, créé. Ils ont construit des diplômes et des formations, affiné et adapté la doctrine, publié et réfléchi sur leur métier. De leurs observations peuvent aujourd'hui être tirés des constats encourageants :

¹ *Les archivistes dans la France de demain*, actes du xxxii^e congrès des archivistes français, Paris, direction des Archives de France, 1993.

La professionnalisation a considérablement progressé. Le développement des formations universitaires, de la formation permanente, des publications méthodologiques, a permis que soit mieux connu un métier qui, autrefois, était attaché au seul modèle du conservateur conduisant une équipe d'agents exclusivement chargés de l'exécution. Le développement de la fonction publique territoriale a été incontestablement un facteur de progrès, inscrivant les archivistes dans un cadre d'emploi qui leur est propre et leur assure existence et légitimité. La branche territoriale est à cet égard la plus favorisée des trois branches de la fonction publique. La fonction publique de l'État ne reconnaît en effet de spécialité professionnelle au corps des archivistes qu'au niveau du grade de conservateur. La fonction publique hospitalière ne reconnaît quant à elle aucune spécificité à la profession d'archiviste, pas plus parmi ses cadres que parmi ses exécutants.

Néanmoins, l'indéniable progression vers la professionnalisation ne se fait pas au même rythme pour tous. Il en est ainsi de la situation des services d'archives des conseils régionaux. Simples « services de préarchivage » au début des années 1990, ils sont désormais reconnus au sein de ces collectivités comme des entités à part entière et, de l'aveu même de leurs personnels, placés dans une position qui n'est pas très éloignée de celle d'un prestataire. Mais leur place dans l'organigramme n'est pas unifiée : tantôt ils relèvent de directions fonctionnelles, tantôt de services chargés de logistique et moyens, tantôt encore d'un responsable administratif transversal. L'affirmation du rôle des régions à travers les deux vagues de décentralisation a accru considérablement les masses documentaires auxquelles ils sont confrontés. Les problèmes matériels, les problèmes de locaux, se posent à eux sans que leur nécessaire rôle d'appui au fonctionnement administratif soit conforté par la prise de conscience, par les décideurs, de la dimension culturelle de leur mission. Ils ne reçoivent pas en effet de public externe, ne mènent pas (ou peu) d'actions de valorisation au sens classique du terme. Dans cet environnement complexe, les archivistes ne peuvent, pour réussir, que s'appuyer sur leur connaissance interne de l'institution, qui fait d'eux la mémoire et la référence des services de la collectivité au milieu des mouvements incessants induits par les transferts de compétences, ainsi que sur leur capacité à entretenir entre eux un réseau de collaboration qui leur permet d'adapter sans cesse leurs outils tels que critères de tri, tableaux de gestion, etc. C'est d'ailleurs le mot « mouvant » que retient Agnès Dejob, archiviste de la région des Pays de la Loire, pour caractériser le contexte dans lequel évoluent les services d'archives régionaux¹. Et cette réflexion, conduite pour les conseils régionaux, pourrait être étendue à bien des services de collectivités en émergence, et notamment aux services d'archives des intercommunalités.

La liberté de chaque collectivité de s'administrer pose la question de la place des services d'archives dans leur organigramme. Les archivistes sont ainsi soumis à des mouvements de montée, de descente ou de latéralité dont les conséquences se répercutent sur leur marge d'autonomie et de décision. Déjà en 1991, Noël Pinzutti, archiviste de Haute-Corse, émettait un signal d'alerte : « cette place peut paraître une question protocolaire et mouvante, d'intérêt secondaire. Elle représente en fait un enjeu important ». Seuls 52 % des services départementaux ont encore aujourd'hui le statut de direction.

Alors qu'en 1990 les deux tiers des services étaient hiérarchiquement rattachés aux directeurs généraux ou directeurs généraux adjoints, en 2004 la proportion s'était mathématiquement inversée. Des pôles de compétences apparaissent, le plus souvent sur des bases de regroupement culturel, mais aussi curieusement quelquefois sur des bases de regroupement technique, faisant voisiner service d'archives et laboratoires départementaux par exemple. À cet égard, l'acte II de la décentralisation a accéléré le processus de « descente » des services d'archives dans l'organigramme départemental, en faisant de ces collectivités des gestionnaires d'un personnel nombreux, récemment grossi des effectifs des personnels techniques des collègues et des routes.

Le service d'archives lui-même se voit de plus en plus fréquemment amené à étendre ses attributions. Dans les départements, l'ancien cumul des fonctions d'archiviste et de conservateur des antiquités et objets

¹ Agnès DEJOB, « Construire une identité dans un contexte mouvant, quelle place pour les archives régionales ? » dans *La place des services d'archives dans les organisations*, *La Gazette des archives*, Association des archivistes français, 2005.

d'art avait ouvert la voie. Certains autres services avaient, en outre, développé des fonctions de documentation dès les années 1980 (Alpes-Maritimes, Loiret). Dans les villes, cette double fonctionnalité « archives » et « documentation » est d'ailleurs chose courante et l'on peut observer que l'évolution de ces dernières années est de confier la conduite de la documentation au service d'archives plutôt que l'inverse. Toutefois l'on observe plutôt actuellement une tendance à étendre les compétences des services d'archives à d'autres domaines patrimoniaux voisins. Le cas de la Seine-et-Marne, où un grand service « Archives et Patrimoine » créé dès les années 1980 englobe l'archéologie, les antiquités et objets d'art, les monuments et sites départementaux et les musées, est resté longtemps isolé. Mais récemment, les départements de la Savoie, des Hauts-de-Seine, de la Manche et du Maine-et-Loire ont confié à leur service d'archives un périmètre élargi, composant suivant l'histoire de chaque territoire une entité ancrée sur les Archives, avec la compétence obligatoire augmentée de services à vocation patrimoniale, pour bien signifier que leur effort s'inscrit dans une logique de développement territorial culturel. Les services d'archives entraînés dans ce mouvement sont-ils gagnants ou écartelés ? Les responsables n'ont pas manqué de se poser la question. Isabelle Rambaud, à la tête du département de Seine-et-Marne depuis plus de dix ans, la développe longuement dans l'article qu'elle consacre à ce qu'elle nomme « mariage de raison ou liaisons dangereuses ? »¹.

■ Des défis pour demain

Héritier d'une tradition, structuré par un encadrement légal et réglementaire envié par beaucoup d'autres spécialités, le monde des archives tel qu'il se présente au sein des collectivités n'apparaît pas à l'heure actuelle en mauvaise posture. Il possède des richesses en hommes, en méthodes, en potentiel de développement. Toutefois une observation attentive des mouvements qui le traversent permet de distinguer plusieurs risques, qui peuvent affecter son unité et menacer, à terme, sa spécificité et son existence.

Le risque de déconstruction : les services d'archives départementaux, bras armé de la direction des Archives de France grâce à l'exercice du contrôle scientifique et technique, sont encore la colonne vertébrale du système, qui relie la tête et les membres dans une même pratique et le respect des mêmes règles en tout point du territoire. La diminution progressive des emplois d'agents de l'État mis à disposition des collectivités, la fragilité de leur position statutaire qui en fait, au sein de la fonction publique, des exceptions, voire la remise en cause de leur présence, compromet la pérennité de cet édifice et oblige à poser la question du contrôle de proximité.

Ce contrôle est pourtant d'autant plus nécessaire qu'à un niveau de micro-administration, les structures s'empilent : communes, communautés de communes, pays, syndicats et agglomérations représentent aujourd'hui un paysage éclaté, qui couvre le territoire des villages aux métropoles, s'imbrique et se superpose. La législation relative aux archives accuse sur ces questions un dangereux retard. Quelles obligations pour la collecte, le traitement, la conservation des documents issus de cette multiplicité de producteurs ? Quelle dévolution des archives des structures dissoutes dans ce contexte en perpétuelle transformation ? Clarifier les droits et obligations des responsables de structures intercommunales, et en même temps protéger ceux des citoyens, à la fois en conservant les documents pertinents, mais aussi en concevant une organisation efficace et lisible par tous, est un enjeu particulièrement important pour l'avenir.

Le risque technologique : il porte sur la conservation à long terme des données électroniques. L'effort de la direction des Archives de France sur ce plan est conséquent : un service entier y est dédié à cette

¹ Isabelle RAMBAUD, « Archives, Patrimoine, Musées : mariage de raison ou liaisons dangereuses : l'exemple de la Seine-et-Marne », dans *La place des services d'archives dans les organisations*, *La Gazette des archives*, Association des archivistes français, 2005.

question, des préfigurations, des expérimentations sont conduites. Mais la tâche est immense, à la mesure de l'étendue de l'administration sur chaque territoire. La structuration rigoureuse des logiciels ne se double pas, au moment de leur conception, d'un développement systématique de voies d'archivage qui seules pourraient permettre une systématisation des interventions de sauvegarde des données à pérenniser. On voit mal, aujourd'hui, se dessiner l'archivage électronique de demain, dans la confusion des systèmes et l'absence d'obligations spécifiques imposées en la matière aux collectivités. La perte de mémoire est une menace, voire même une évidence, à laquelle l'archiviste seul ne peut répondre même s'il se sent, par le métier qu'il exerce, plus particulièrement conscient de l'enjeu et de son incapacité actuelle à y répondre.

Le positionnement culturel : le débat sur ce point n'est pas nouveau, même s'il reste toujours très actuel. En 1991, Françoise Mosser tirait de son expérience de directrice régionale des affaires culturelles le souhait de voir en l'archiviste « l'homme-orchestre du patrimoine ». Aujourd'hui, le maintien du service à un certain niveau décisionnel passe, on l'a vu, par l'extension des compétences de certains et à tout le moins par l'attention portée par tous à l'image et à l'insertion culturelle des services. Le bilan annuel des services d'archives est sans ambiguïté sur ce point : l'action culturelle y est une donnée majeure, la reconnaissance des élus se fondant au moins autant sur l'efficacité du service dans ses missions archivistiques traditionnelles que sur sa réussite dans les réalisations culturelles, qui peuvent d'ailleurs tout à fait s'exprimer sur le mode dématérialisé. Le rapide développement, le succès des sites Internet des services d'archives en est à cet égard le meilleur exemple. « Ce ne sont pas les missions régaliennes de conservation du patrimoine qui sont les meilleurs outils de promotion », affirmait brutalement en 1990 le directeur général des services du département d'Indre-et-Loire à l'assemblée des archivistes réunie devant lui. « Car vous devez », ajoutait-il, « au-delà de votre rôle propre, être une boîte à idées avec d'autres, travaillant en réseau pour la politique culturelle départementale ». Si l'on peut récuser le caractère excessif de cette « obligation culturelle », et ne pas souhaiter la dilution des missions propres au service d'archives dans une logique dangereuse de « tout culturel », force est de constater que les services d'archives territoriaux, membres d'une collectivité qui est un puissant cadre de vie et d'action, en ressentent de plus en plus la prégnance, tandis que le réseau national, garant de leurs missions premières, se fait peu à peu plus lointain.

« Le mot *place* est un terme trop statique pour caractériser les services d'archives dans une réalité évolutive », écrivait Elisabeth Gautier-Desvaux en 1991¹. Mesurer toutefois un certain nombre de paramètres pour affirmer des besoins, situer des évolutions, faire reconnaître des attentes, est indispensable à l'heure où toute action, toute institution se mesurent en termes de moyens humains, budgétaires, immobiliers. La réussite d'un service, d'une politique, se mesurera en termes objectifs (croissance des effectifs, des actions exécutées et de leurs financements), mais aussi subjectifs (image du service dans la collectivité et auprès de ses partenaires, identité au sein de l'organisation, notoriété). L'obtention de moyens découlera de critères raisonnés mais aussi de l'affirmation d'une ambition, de la clarté d'un projet, de la capacité à exprimer des objectifs et à convaincre de leur pertinence. Toutes postures qui représentent un défi quotidiennement renouvelé, dans un contexte où l'élu reste le décideur, tranchant en fonction de l'équilibre subtil des deux plateaux de la balance : l'équilibre des comptes publics et la satisfaction des attentes du public.

¹ Elisabeth GAUTIER-DESVAUX, « La place des archives dans l'administration départementale », dans *Les archivistes dans la France de demain. Actes du xxxii^e congrès des archivistes français, Tours, 17-19 septembre 1991*, Paris, direction des Archives de France, 1993.

QUELLE PLACE POUR LES ARCHIVES DEPARTEMENTALES DANS LE DEPARTEMENT

Simon-Pierre DINARD,
directeur des Archives départementales de la Drôme

La place qu'il occupe dans une organisation est une question primordiale pour un service, quel qu'il soit, que l'on entende « place » par « positionnement », « importance » ou encore « rôle ». Savoir se situer pour un être humain comme pour un service participe de la connaissance de soi, fondamentale pour la construction de son identité, le rapport aux autres et la projection dans l'avenir et l'action. La question interpelle toutefois, car elle paraît simple et pourrait laisser supposer une réponse simple.

Il n'en est rien, évidemment, et tant mieux, car si elle l'était, la place risquerait de devenir emplacement, dangereusement fixe voire immobile, et le métier lui-même perdrait de son attrait, en dehors du fait que l'on pourrait se poser la question de l'utilité de cette table ronde... Il conviendrait peut-être de préciser : quelle place pour quel but ? Car, on le verra, les deux sont liés et interagissent. Et le pluriel serait plus adéquat, car les places différentes qui peuvent être observées dépendent des différents buts fixés aux Archives. Enfin, une mise en perspective avec la première décentralisation permettra aux interrogations actuelles de trouver non pas une ou des réponses, mais de servir à tenter d'appréhender la complexité de la situation actuelle dans le contexte particulier d'une décentralisation réaffirmée.

La question est donc importante et a déjà été posée, d'ailleurs, au xxxii^e congrès de la direction des Archives de France, en 1991, à Tours. Le thème en était « les archivistes dans la France de demain ». Lors de la deuxième séance de travail, consacrée aux « mutations des structures administratives induites par la décentralisation et leurs conséquences sur les archives », un groupe, l'atelier n° 7 coordonné par Élisabeth Gautier-Desvaux, s'était interrogé sur « la place des Archives dans l'administration départementale »¹.

En effet, il est peu de dire que la première décentralisation a causé des bouleversements dans les services d'archives, et spécialement aux Archives départementales. En 1991, Élisabeth Gautier-Desvaux estimait cependant que « la situation commen[çait] à se décanter ». En effet, à cette époque, les transferts de compétences et les responsabilités commençaient à ressembler à ce que l'on connaît aujourd'hui. Ainsi, le rôle des Archives régionales, qui devait s'étendre aux « services extérieurs de l'État dont la compétence s'exerce au-delà du ressort du département ainsi que les autres archives publiques constituées dans le ressort de la région » (loi du 22 juillet 1983, art. 67), venait de se voir réduit aux seuls services dépendants du conseil régional (loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990).

Tout en récusant d'emblée le terme de « place », qu'elle jugeait « trop statique », Élisabeth Gautier-Desvaux articulait la problématique autour de deux questions, l'importance (« combien pèsent les services d'archives ? ») en terme de budget, de bâtiment, de personnel, et le positionnement (« où situer les archives dans les structures départementales ? »).

Aux Archives départementales de la Drôme, les dernières intégrations d'agents de catégorie C de la fonction publique d'État dans la fonction publique territoriale ont lieu fin 1993. À partir de 1994, à une unité

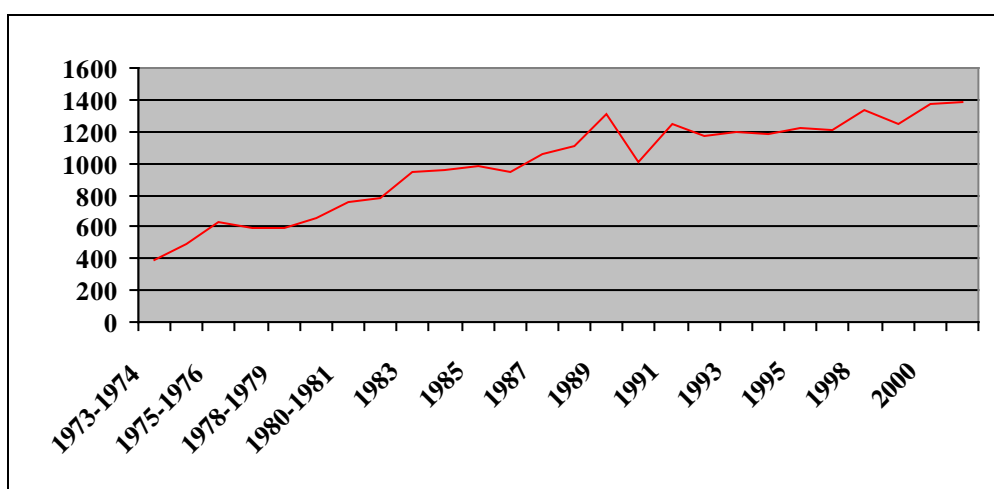
¹ Élisabeth GAUTIER-DESVAUX, « La place des Archives dans l'administration départementale », dans *Les Archivistes dans la France de demain. Actes du xxxii^e congrès des archivistes français, Tours, 17-19 septembre 1991*, Paris, direction des Archives de France, 1993, p. 121-140.

près, le nombre d'agents de l'État est resté le même (4, puis 3 à partir de 1999). Les comparaisons sur le long terme, notamment en terme de budget, sont délicates mais, en simplifiant à l'extrême, les Archives départementales de la Drôme disposent de moyens humains et financiers plus importants au service d'un nombre de lecteurs et de communications croissant.

Énoncé ainsi, cela semble normal, voire banal. Mais cela supposait un effort financier du département qui, compte tenu de la faible importance de la population inscrite aux Archives départementales, comparée aux allocataires ou aux bénéficiaires du RMI par exemple (respectivement 5 et 7 fois plus nombreux en 2006 que nos lecteurs), n'allait pas de soi. L'effort supplémentaire qui est entrepris depuis trois ans porte sur la professionnalisation du service : recrutement de titulaires, lauréats d'un concours, ou de contractuels, mais tous dotés d'une formation initiale en archivistique.

Archives départementales de la Drôme	1983	1993	2006
Nombre d'agents (dont État)	21 (9)	29 (7)	36 (3)
ml occupés	15 155	21 590	28 277
Nombre de lecteurs	945	1 200	1 524
Nombre de séances	3815	-	7 577
Articles communiqués en salle	14 199	26 678	21 891 ¹
Budget investissement	700 000 F	278 500 F	79 090 €
Budget fonctionnement	489 600 F	1 188 031 F	405 940 €
Budget personnel (DRH)	-	2 318 193, 12 F	1 038 202 €

Il est probable que, dans cet accroissement de moyens et de communications, la demande des lecteurs a joué un rôle moteur et a d'abord incité le service à y répondre, puis que les deux se sont entraînés l'un l'autre. Le nombre de lecteurs inscrits a ainsi été multiplié par 3,5 entre 1973 et 2003.



Augmentation du nombre de lecteurs inscrits entre 1973 et 2003

¹ Les microfilms sont en accès libre depuis janvier 2006.

Il serait intéressant de savoir si cette croissance doit connaître un seuil. En tout cas, elle apparaît plus rapide pendant la période 1973-1989 et plus stable par la suite. Je dois préciser que le département de la Drôme connaît parallèlement une croissance démographique constante et relativement soutenue depuis des décennies. En 2005, l'INSEE estimait la population drômoise à environ 463 000 habitants. Elle est évaluée à plus de 537 000 à l'horizon de 2030. Existe-t-il un rapport qui lie entre eux le nombre de lecteurs et celui d'habitants, et au-delà duquel tout élargissement des publics est insignifiant ou de l'ordre de l'exceptionnel ? La question est d'importance également car notre travail est orienté vers le public et il est bon d'avoir en tête sa faible représentativité (moins de 0,5 % des Drômois¹ sont venus nous voir en 2006) afin de programmer des objectifs réalistes. En tout cas, l'impact de l'ouverture du site Internet des Archives en 2008 sur la demande du public sera étudié de près (fréquentation des salles, recherches par correspondance, etc.).

La première phase de la décentralisation n'a donc pas mis d'obstacle au développement des Archives départementales, bien au contraire. La deuxième phase quant à elle ne touchait pas directement les Archives, mais en faisant passer le département à un peu plus de 2 200 agents en mai 2007, la taille de l'administration départementale a augmenté brusquement (1 382 agents départementaux en 2003). Le département fait à présent pratiquement jeu égal avec les services de la préfecture et des directions déconcentrées.

La principale répercussion sur les Archives, notamment avec la décentralisation de la DDE, a été la création du préarchivage des services départementaux. Le préarchivage à court terme est donc assumé par les services, mais le préarchivage des documents dont la durée d'utilité administrative s'étend au-delà de 6 ans² est contrôlé et pris en charge par les Archives départementales, qui mettent à disposition des services départementaux une assistante de conservation et un magasin d'une capacité de 2 220 ml. La création du pôle collecte et du préarchivage des services départementaux, soutenue par une note d'organisation générale de la DGSD, a permis en outre de réintégrer les Archives départementales au sein des services départementaux et de leur faire quitter leur place en bout de chaîne.

La deuxième phase de la décentralisation a donc eu ce mérite de faire apparaître plus impérieux encore le besoin d'archivistes professionnels dans la Drôme³.

Concernant la question du positionnement dans l'organigramme départemental, il est difficile de tenir la position que tenait l'Association des archivistes français lorsqu'elle avait été consultée par la direction des Archives de France sur le projet de décret d'application de la loi de 1983 : « les services territoriaux d'archives doivent donc constituer des directions à part entière, placées sous l'autorité hiérarchique *directe* des présidents des collectivités territoriales concernées et dotées de budgets propres, négociés sans intermédiaire »⁴. Cependant, il est intéressant de reprendre les termes qui visaient alors à définir « l'identité » des services d'archives : ce sont « des services scientifiques et techniques dont les attributions ne peuvent être assimilées à celles d'un service purement administratif. Leur travail s'effectue au service de toutes les administrations existant dans le ressort de la collectivité, d'où leur caractère inter-administratif »⁵. Ce dernier est à rapprocher du caractère interministériel dans lequel sont invités à opérer aujourd'hui les services de l'État, mais surtout, j'y vois l'émergence de la vocation des Archives à être des services « ressources », remis à l'honneur au nom de la transversalité exigée aujourd'hui dans toute structure.

1 Le public des Archives départementales n'est pas uniquement drômois, évidemment, mais le public drômois est le seul dont le rapport à la population départementale (de plus de 19 ans) soit significatif.

2 Délai maximum avant quitus de la chambre régionale des comptes.

3 Voir l'intervention d'Aurélie Serrurier.

4 « Les Archives dans la décentralisation. Rapports et débats sur la question à l'étude de l'Association des archivistes français en 1985 », dans *La Gazette des Archives*, 132 (1^{er} trimestre 1986), p. 20.

5 *Ibid.*

J'y vois également poindre les deux pôles du métier — administration/culture —, qui paraissent antagonistes et causent parfois des difficultés aux services pour trouver leur place. Et en 1991 comme aujourd'hui, il convient de réaffirmer l'unicité du métier en reprenant les termes de Marie-Paule Arnauld — « il n'y a pas de bipolarité entre administration et culture »¹. Le métier d'archiviste a plusieurs aspects, dont certains peuvent devenir des spécialités à part entière, mais fondamentalement il ne connaît pas, ou ne devrait pas connaître de schizophrénie irrémédiable.

Partons de bases simples : la place d'un service d'archives est au service du public. C'est le rôle original que la Révolution leur a attribué, en posant comme principe que « tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts aux jours et aux heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment » (loi du 7 messidor an II, 25 juin 1794, art. 37). Tout en restant prudent quant aux anachronismes possibles, il est néanmoins permis d'y voir affirmée pour la première fois la finalité de la conservation et du triage des archives : l'accessibilité à tous.

Ce principe ne doit pourtant pas être compris comme une nécessité absolue de suivre les demandes du public. En effet, les séries anciennes, qui ne sont pas ou plutôt plus demandées, le seront d'autant moins que ces séries seront dotées d'inventaires imprécis ou sommaires. Et c'est là que les nouvelles technologies apportent un secours incomparable. La mise en ligne de nos inventaires est l'occasion de reprendre ces inventaires, de les mettre aux normes, d'achever des classements et de fondre les innombrables suppléments, afin de bâtir des bases de données interrogeables par le plus grand nombre. À ce titre d'ailleurs, l'indexation doit être adaptée en direction du public, et non pour la satisfaction intellectuelle des archivistes. Les TIC offrent l'opportunité aux Archives de se placer comme pôle de ressources sous une forme pratique et réactive, à destination de tous les publics, chercheurs comme services versants.

Internet et les TIC permettent enfin de toucher du doigt le travail en réseau que réclamait déjà en 1991 le DGSD d'Indre-et-Loire². Sauf qu'aujourd'hui, le réseau n'est plus départemental ou national, mais mondial. Je crois cependant que, même si elle n'est pas rassurante, la complexité actuelle est préférable à une polarité volontairement, artificiellement affrontée (service culturel ou service d'appui ?), parce qu'à mon avis, elle est potentiellement plus riche. Le métier a donc évolué : ce n'est pas une découverte mais c'est une bonne nouvelle. La décentralisation a bien souvent accompagné cette évolution, en lui en donnant les moyens notamment.

Mais en 1991, selon le même DGSD, « la décentralisation demeur[ait] inachevée », et de citer l'adage : « deux patrons, pas de patrons ! »³. Aujourd'hui, le dédoublement fonctionnel, qui a pu être un autre facteur de difficultés à se positionner, est en passe d'être officialisé dans le projet de loi déposé au Sénat. Pour ma part, titularisé depuis 2002, il ne m'a jamais posé de problème. De ce point de vue, la situation semble bel et bien décantée. Elle peut même être analysée comme l'officialisation d'une anticipation judicieuse. En effet, après avoir annoncé sa mort au profit de la région, le département a retrouvé un rôle de premier plan et il apparaît aujourd'hui incontournable et dynamique.

Et comme il n'y a pas eu partition entre État et département au niveau des Archives, ni décentralisation totale de ces dernières, la situation actuelle s'est décantée rapidement et plus directement, l'État n'ayant pas entretenu l'illusion trop longtemps. Si l'on peut s'en féliciter aujourd'hui, il convient toutefois de ne pas

1 Marie-Paule ARNAULD, « La bipolarité administration/culture dans le métier des conservateurs d'archives et leur devenir », dans *Les Archivistes dans la France de demain. Actes du XXXII^e congrès des archivistes français. Tours, 17-19 septembre 1991*, Paris, 1993, p. 65-83.

2 « Je crois surtout qu'il faut travailler en réseau, et que c'est au directeur des archives, à la directrice de la bibliothèque, de voir ensemble comment fonctionner mieux. Si ensemble, en réseau, ils fonctionnent mieux, cela règle un problème qui n'est pas un problème d'autorité administrative, mais qui est un problème d'efficacité technique et culturelle », Jean-Gérard Paumier, « L'image des archives : le dilemme intégration/marginalisation », dans *Les Archivistes dans la France de demain. Actes du XXXII^e congrès des archivistes français. Tours, 17-19 septembre 1991*, Paris, 1993, p. 126-130.

3 *Ibid.*

faire preuve d'angélisme et d'être compréhensif à l'égard d'agents qui ont éprouvé un sentiment d'abandon, la sensation d'être mis au pied du mur face à un choix illusoire (droit d'option ou mutation). Il pourrait d'ailleurs être intéressant à ce sujet de comparer les réactions des employés d'entreprises rachetées et celles des agents de services décentralisés.

Le dédoublement fonctionnel repose sur la conscience professionnelle de ceux qui l'exercent et, somme toute, c'est un acte de foi en la nature humaine, ce qui est une vue optimiste qui me convient bien, les cas problématiques demeurant rares et devant rester hors du champ du législateur. La condition minimale est évidemment que l'État pourvoie les postes rapidement et en nombre suffisant pour assurer la continuité du contrôle scientifique et technique. La mise à disposition de personnel bien formé, en nombre adapté, est la garantie d'un service public de qualité et de l'égalité de traitement des archives publiques sur l'ensemble du territoire. Et si l'abandon du monopole chartiste sur le corps des conservateurs du patrimoine, réclamé à grands cris par Jean Favier dès 1991, suffit à augmenter le nombre de postes créés par l'État, alors l'évolution actuelle est satisfaisante (décret n° 2007-1245 du 20 août 2007).

J'insiste sur le facteur humain, car il est primordial, ce qu'exprimaient parfaitement les propos du secrétaire d'État à la Culture Michel Guy, en 1975 : « J'ai compris qu'il n'y a pas de festival s'il n'y a pas, d'abord, des conservatoires, et qu'il ne faut jamais sacrifier ceux-ci à ceux-là, le durable à l'éphémère, et le profond au spectaculaire. Qu'il n'y a pas d'exposition, s'il n'y a pas de gardiens de musée »¹. Depuis la loi du 10 mai 1838, les conseils généraux ont en charge l'essentiel des dépenses des archives. Le taux de subvention à 30 % a depuis longtemps représenté un maximum pour les constructions de bâtiments² : il n'y a pas lieu de crier au désengagement de l'État dans ce domaine. Seule la présence de fonctionnaires d'État, ayant pour la plupart suivi une formation initiale de haut niveau en rapport avec leurs fonctions, est le gage d'une politique cohérente et efficace sur l'ensemble du territoire.

Il est risqué enfin de ne voir dans les archives que les documents. D'abord, c'est ignorer la polysémie du terme. D'autre part, le facteur humain est loin d'être négligeable, que l'on pense aux hommes qui les ont produites, à ceux qui les conservent ou à ceux qui les consultent. Plus que les débats sur la propriété des archives et leur répartition, c'est le passage de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale qui a laissé le plus de traces de la première phase de la décentralisation aux Archives départementales de la Drôme³.

Mais les nouvelles générations, si elles doivent en être conscientes, n'ont pas à y revenir ou à s'y attarder. Les querelles entre l'État et les collectivités sont bien souvent une perte de temps et d'énergie au résultat stérile. Aujourd'hui plus qu'hier, le travail de l'archiviste est un travail d'équipe, ce qui n'est pas sans poser de problème, car le rapport de l'archiviste aux documents est souvent solitaire. Animer une équipe ou travailler en collaboration n'est pas foncièrement dans la nature de l'archiviste. De vieux clivages ne doivent pas venir compliquer des choses qui le sont suffisamment naturellement.

En accordant des droits et des libertés aux collectivités, la décentralisation visait à rapprocher citoyens et instances de décision. La déconcentration l'a fait également de son côté. Pour les Archives, un équilibre départemental a peu à peu été trouvé. Cela était peut-être réalisable dans de meilleures conditions en raison de la taille et du manque d'enjeu stratégique lié à ce service, comparativement à la DDASS ou à la DDE.

Finalement, la question de la place du service d'archives dans le département n'a pas de réponse unique. Autrefois, après avoir prescrit leur rassemblement au chef-lieu de département, la République avait apporté sa réponse : « ce placement sera fait, autant qu'il sera possible, dans les édifices destinés aux

1 *Bulletin d'information du ministère de la Culture* (juin 1975).

2 Arrêté du ministère de l'Éducation nationale du 20 juin 1950, art. 1, « 15 à 30 p. 100 ».

3 Elsa ROSSET, *Les effets de la décentralisation sur les Archives départementales de la Drôme*, rapport de stage (Valence, 2006).

séances des administrations centrales de département » (loi du 5 brumaire an V, art. 2). Ce lien avec les instances de décision, conservé avec la Révolution, était rappelé par Jean Favier en 1991 dans son discours inaugural au congrès de Tours : « Hommes de culture, hommes de science, hommes d'administration, administrateurs autant qu'animateurs, depuis le temps de notre maître à tous en droit public, Hammourabi, nous savons que la mémoire collective est d'abord à disposition de ceux qui gouvernent et qui administrent ». Il n'omettait cependant pas la finalité patrimoniale des archives : « mais il nous faut bien savoir que, plus que d'autres, plus que dans d'autres métiers, nous avons à la fois à assumer des responsabilités de chefs de service, des responsabilités de gestionnaires, et à les concilier avec cette charge essentielle, fondamentale et éternelle qui est de gérer une mémoire historique et de préparer la mémoire historique du lendemain, ce qui n'est pas toujours aussi facile que de rester devant une mémoire déjà constituée en se contentant de la rendre accessible le plus largement et le plus intelligemment possible »¹.

Aujourd'hui donc, la place des Archives dépend essentiellement de la collectivité et du responsable du service. Mais elle doit tenir compte également de l'efficacité du contrôle de l'État. Ce dernier, en matière d'archives des communes, permet aux Archives départementales d'assumer un rôle de chef de réseau non négligeable dans l'aménagement et l'animation du territoire. L'équilibre à trouver entre tous ces facteurs, parmi tous ces réseaux, est délicat et fragile, il tient souvent à peu de chose, mais si un facteur est véritablement déterminant, c'est bien le facteur humain.

L'enjeu est par conséquent de faire des choix et de trouver l'équilibre adéquat à la situation afin de ne pas occuper une place en bout de chaîne et de pouvoir offrir à tous les publics les moyens de trouver l'information qu'ils recherchent. Les instruments de recherche électroniques et la pérennisation des données électroniques aux fins d'utilisation historique sont les défis à relever pour y arriver.

En conclusion, si l'on souhaitait une réponse simple à la question posée, je dirais que la place des Archives et des archivistes est là où se trouvent les archives : dans les bureaux comme dans les magasins², en salle de lecture ou en salle d'exposition, voire sur les brocantes ou dans les salles des ventes, où les archives sont débitées par lots. Bref, au contact des hommes qui les produisent ou les étudient, et au service de la mémoire des citoyens – et peu importe leur place pourvu qu'on les trouve facilement.

¹Jean FAVIER dans *Les Archivistes dans la France de demain. Actes du XXXII^e congrès des archivistes français. Tours, 17-19 septembre 1991*, Paris, 1993, p. 9.

²N.D.A. : la loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 a depuis précisé que « leur lieu de conservation » ne devait pas entrer en jeu dans la définition des archives.

HISTOIRE D'UNE REORGANISATION ADMINISTRATIVE : LES ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DE LA MANCHE ET LA DIRECTION DU PATRIMOINE

Gilles DESIRE DIT GOSSET,
directeur des Archives départementales et du patrimoine de la Manche

Depuis le 1^{er} janvier 2006, les archives de la Manche ont perdu leur titre de direction au profit d'une plus vaste direction du patrimoine qui englobe aussi le service de la conservation des antiquités et objets d'art (sept agents) et un service du patrimoine architectural (deux agents). La nouvelle direction comprend donc une cinquantaine d'agents répartis sur trois sites. Les discussions sur cette nouvelle organisation se sont déroulées au cours de l'année 2005, dans le cadre de la réforme de l'organigramme départemental. Jusqu'alors en effet, de nombreux directeurs et chefs de service étaient directement rattachés au directeur général des services et l'organigramme comportait un certain nombre d'incohérences, fruit de l'histoire et de différentes strates d'accumulation de la collectivité : après une remarquable stabilité du poste de directeur général, occupé par le même titulaire pendant vingt ans (de 1982 à 2003), l'arrivée de son remplaçant et les accroissements d'effectifs résultant de la deuxième décentralisation ont conduit le conseil général à mener cette réflexion. Sans s'appesantir sur l'ensemble de cette refonte d'organigramme, qui n'entre pas dans notre propos, je voudrais simplement faire état des débats qui ont abouti à la création de la nouvelle direction du patrimoine, dresser un premier bilan de ce que cela a changé dans ma situation et mon travail d'archiviste départemental et livrer quelques conclusions sur les perspectives d'avenir.

Au sein de la sphère culturelle, qui seule nous intéressera ici, coexistaient plusieurs directions et services, outre les Archives départementales et la bibliothèque départementale de prêt (BDP), dont les directeurs relevaient directement du directeur général des services. On distinguait encore :

– Une direction des sites et musées départementaux (DSMD), nouvellement créée sur les ruines fumantes d'une régie autonome qui venait d'être supprimée. Cette nouvelle direction, très largement en devenir, regroupait quatorze sites (quinze maintenant), dont certains avaient le label musée de France (comme le musée maritime de l'île Tatihou, longtemps rattaché au cabinet du président), mais aussi des monuments historiques, comme l'abbaye de Hambye et le château médiéval de Regnéville-sur-Mer, des maisons d'artistes, comme celle de Jacques Prévert à Omonville-la-Petite, celle de Jean-François Millet à Gréville-Hague, ou encore des musées de société comme le musée régional de la poterie à Ger. Cette direction regroupe environ soixante-dix agents, répartis sur l'ensemble des sites et musées du réseau.

– Un service des affaires culturelles, relevant de la direction de l'enseignement, de la culture et des loisirs. Ce service, plus ou moins autonome dans les faits, regroupait une quinzaine d'agents et assurait une mission double :

– un rôle d'opérateur culturel avec l'organisation de festivals musicaux et d'une saison théâtrale dans les petites villes du département (pendant longtemps, c'est même lui qui mettait en œuvre administrativement les colloques que nous organisions jusqu'à ce que les Archives reprennent entièrement ces dossiers grâce à la création en 2003 de notre service de l'action culturelle),

– un rôle de soutien à l'activité culturelle locale par le biais de subventions, dans tous les domaines « classiques » de la culture, sauf les monuments historiques et les bibliothèques (politique relevant de la BDP) : spectacle vivant, musique et danse mais aussi soutien à la production audiovisuelle, à l'édition et aux sociétés savantes.

– Un service à part entière pour la conservation des antiquités et objets d'art. Dans la Manche, celle-ci tient une place particulière du fait de l'histoire : l'ancien conservateur, l'abbé Marcel Lelégard (1925-1994), a pendant plusieurs décennies réalisé un immense travail de protection qui fait de la Manche le premier département de France en terme d'objets mobiliers protégés : 1 497 classés, 13 161 inscrits, auxquels s'ajoutent d'autres objets simplement répertoriés sur la base départementale qui compte 30 370 fiches à l'heure actuelle. À titre de comparaison, le deuxième département ne compte qu'environ 6 000 objets inscrits. Ce service est installé depuis 1995 à Saint-André-de-Bohon, dans un château des marais de Carentan où est installé le dépôt départemental dans des magasins climatisés qui feraient pâlir d'envie la plupart de nos homologues de France et de Navarre. Il compte sept agents, dont quatre attachés de conservation, une attachée administrative, une adjointe et un agent d'entretien. Par un montage administratif assez complexe, une des attachées de conservation est affectée au Centre d'art sacré de Saint-Hilaire-du-Harcouët, dans un ancien couvent de Clarisses du sud du département, où cohabitent la salle départementale d'art sacré et un musée municipal de la vie religieuse. Longtemps rattaché, au moins officiellement, à la direction de l'enseignement, de la culture et des loisirs, le service de la CAO a avait plus ou moins pris son indépendance et la conservatrice relevait directement, mais implicitement, du directeur général des services.

– Enfin, dans cette même direction de l'enseignement, de la culture et des loisirs, qui servait un peu de « fourre-tout » dans la précédente organisation, deux personnes, une attachée et sa secrétaire, géraient toute la politique de subventionnement aux monuments historiques au sein d'un service « des affaires sportives et du patrimoine culturel » (*sic*).

Dans le cadre de la réorganisation, plusieurs scénarios étaient envisageables. Très tôt, le directeur général (DGS) nous a annoncé qu'il souhaitait évidemment regrouper au maximum les services et avoir pour interlocuteurs principaux quelques directeurs généraux adjoints (DGA). La perspective d'une grande direction de la culture était à l'ordre du jour, ce que je craignais beaucoup pour notre place dans l'organigramme, puisque nous aurions alors été noyés dans la masse de toutes les politiques culturelles. On pouvait aussi envisager de regrouper tous ces services avec le tourisme, solution qui n'a pas été retenue par le directeur général.

L'orientation suivie a visé au regroupement des services culturels avec une direction de l'éducation, des sports et de la jeunesse, issue de l'ancienne direction de l'enseignement, de la culture et des loisirs mais recentrée sur des activités cohérentes autour du monde scolaire, renforcées par l'intégration des personnels TOS des collèges. Tous les services culturels cohabiteraient avec cette direction au sein d'une DGA de l'éducation et de la culture, à la tête de laquelle on nommerait un nouveau responsable. Pour des raisons d'équilibre entre services, il devenait dès lors impossible de faire cohabiter une « petite » direction de l'éducation avec une « grande » direction de la culture : les plus importants des services culturels pouvaient espérer survivre sous forme de direction, les autres étant priés de s'agréger pour former des groupes cohérents.

Celle des musées se suffisait à elle-même et ne posait pas de problème ; les Archives pouvaient rester simplement ce qu'elles étaient, de même que la BDP, les deux entités étant très distinctes aussi dans leur fonctionnement. Le service des affaires culturelles se voyait transformé en direction à part entière mais avec un rôle restreint à son aire d'activité d'alors et non à une politique culturelle plus large et plus « englobante », qui aurait pu être une tentation. L'idée s'est faite jour de regrouper la BDP avec cette nouvelle direction, mais des questions de personnes (qui dirigerait celle-ci ?) ne permettaient pas de faire évoluer la situation sur ce point. La CAO en revanche ne pouvait que difficilement rester au niveau des

autres, même si la conservatrice était hostile à l'idée de devoir dépendre d'une autre direction ; c'est pourtant à une alliance avec les Archives qu'elle finit par se résoudre.

Restait enfin le problème du plus petit des services culturels, à savoir les deux agents gérant les subventions dans le secteur patrimonial : la direction des sites et musées pouvait y prétendre puisque ce service gérait aussi une partie des crédits affectés aux quatre monuments historiques dépendant d'elle, mais elle avait déjà fort à faire avec son réseau de sites à structurer et organiser. La nouvelle direction de l'action culturelle pouvait y voir l'occasion de rassembler toutes les politiques de soutien à des tiers, mais la BDP conservait de son côté les subventionnements aux équipements de bibliothèque. L'argument ne pouvait donc fonctionner. Quant à la CAO, qui collaborait déjà avec ce service pour la gestion administrative des objets mobiliers, ce pouvait être une opportunité de renforcer ses compétences, ses effectifs et ses budgets pour justifier son érection en direction. Las : la responsable du service patrimonial, pour des raisons de santé, ne pouvait envisager un transfert de la maison du département au siège de la CAO dans les marais ; il lui fallait rester à Saint-Lô, où, par ailleurs, les problèmes de locaux que connaît le conseil général méritaient qu'on envisage de récupérer un bureau en installant ce service sur un autre site. Le choix des Archives s'imposait et je l'ai proposé, quelle que soit l'organisation administrative retenue, en sachant fort bien que l'implantation physique du service déciderait du sort réel de celui-ci.

C'est donc un faisceau de raisons d'ordre administratif et de problèmes humains qui ont conduit à envisager la solution d'une direction du patrimoine sous la direction de l'archiviste départemental. Quand l'idée a été émise, elle a trouvé évidemment chez moi un écho très favorable, quoique je fusse surpris par une tournure des événements que je n'imaginai pas.

J'y voyais trois avantages : le renforcement du prestige, du poids financier et du pouvoir des Archives départementales au sein de la collectivité, malgré la chute d'un cran dans l'organigramme que représentait l'inévitable création de la nouvelle direction générale adjointe ; la possibilité d'intervenir sur l'organisation d'une politique plus large du patrimoine, à laquelle notre formation de chartiste et de conservateur nous prépare de longue date ; enfin la possibilité de mieux défendre la fonction patrimoine au sein de la collectivité en l'identifiant comme telle au lieu de la noyer au milieu de toutes les politiques culturelles.

Cette solution inespérée pour nous n'a donc pas trouvé de plus chaleureux défenseur que moi et je me suis dès lors employé à aplanir toutes les difficultés, d'ailleurs maigres, qui se sont élevées contre cette idée. Le principe en a été retenu à l'automne 2005, la direction a été créée au 1^{er} janvier 2006, et les deux agents du nouveau service du patrimoine architectural (SPA) ont emménagé dans nos murs à la fin du même mois.

Il a alors fallu résoudre plusieurs problèmes pratiques :

– Celui des papiers à en-tête et des logos par exemple, puisqu'il a fallu créer un logo pour le nouveau service du patrimoine architectural qui n'en avait pas et harmoniser les présentations diplomatiques des courriers ;

– Celui de ma titulature : devenu officiellement « directeur du patrimoine » pour le conseil général, je restais directeur des Archives départementales pour la préfecture. Par ailleurs, je craignais que ce nouveau titre employé seul ne paraisse obscur à la plupart de mes interlocuteurs extérieurs à la collectivité. C'est pourquoi j'ai adopté l'usage du titre de « directeur des Archives départementales et du patrimoine de la Manche » qui est un peu long mais ne laisse planer aucune ambiguïté sur ma fonction.

– Celui des délégations de signature : la CAO gardant, du fait de sa double implantation dans les marais et à Saint-Hilaire, une très forte autonomie, la responsable du service a conservé pleine et entière délégation pour gérer son service mais celle-ci a été évidemment étendue à mon adjoint et moi-même. Le SPA en revanche, étant logé dans nos locaux, sa responsable est considérée à l'égal des autres chefs de services des Archives : la délégation de signature est donc à mon nom et à celle de mon adjoint.

– Enfin, il a fallu profiter d'une nouvelle rédaction de l'arrêté d'organisation des services pour inclure officiellement la qualité de directeur adjoint du patrimoine en faveur de mon adjoint, celui-ci étant d'abord qualifié d'une titulature bizarroïde et qui ne mettait pas en valeur son rang administratif réel au sein de la collectivité, sa délégation de signature étant strictement égale à la mienne.

J'insiste quelque peu sur ces problèmes organisationnels qu'il a fallu résoudre peu à peu pour mettre la nouvelle direction du patrimoine en ordre de bataille. Sur le plan du fonctionnement et pour procéder à une intégration en douceur de chacun (évolution n'est pas révolution), j'ai choisi de garder une très forte autonomie de chacun des trois services constitutifs de cette direction, mon adjoint et moi formant les seuls liens institutionnels qui les unissent : les rapports d'activité et projets de service, même s'ils sont réunis au sein d'un même document, comportent trois chapitres clairement séparés ; chaque service conserve son autonomie budgétaire et il n'y pas eu de fusion de ligne (ce qui aurait sans doute été, dans le contexte actuel, synonyme de réduction), même si les Archives départementales, qui hébergent le service du patrimoine architectural, assurent son fonctionnement matériel. Globalement, peu d'agents de la nouvelle direction ont perçu la différence par rapport à l'ancienne organisation : les deux personnes du service du patrimoine architectural ont changé d'environnement ; quant à mon adjoint et moi, nos fonctions administratives s'en sont évidemment trouvées alourdies ; il y a plus de réunions, plus de partenaires et de dossiers à gérer. Par exemple, outre les réunions de direction du conseil général (plus sporadiques du reste que par le passé, puisque le directeur général réunit en priorité ses DGA), nous devons assister, l'un ou l'autre (ou encore la chef du SPA), aux réunions de la DGA éducation et culture, deux fois par mois ; la refonte de l'organigramme des services de la collectivité n'ayant été que le prélude d'une réorganisation plus globale, de nombreux chantiers administratifs ont depuis lors été lancés, qui alourdissent aussi singulièrement la tâche administrative : projets de service, projet d'action départemental (PAD), nouvelle politique des contrats, gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), sans compter toutes les réformes et discussions budgétaires, qui, dans un contexte financier beaucoup plus tendu que par le passé, deviennent plus âpres et demandent davantage d'investissement personnel, d'autant que la gestion des politiques financières de soutien au patrimoine architectural exigent, entre autorisations de programme et crédits de paiement, de comprendre des logiques comptables qui m'échappaient jusqu'alors totalement.

En termes de projet de service, les perspectives sont assez claires pour deux des services de la direction, les plus anciens et les plus structurés, c'est-à-dire les Archives et la conservation des antiquités et objets d'art.

Aux Archives, l'organigramme, fruit d'un long travail de sédimentation et d'adaptation depuis mon arrivée en 2000, est désormais suffisamment structuré pour répondre à ses missions actuelles, même si des faiblesses structurelles doivent encore faire l'objet d'améliorations à l'avenir (fonction de documentation, fonction de responsable de la salle de lecture entre autres). Le projet est clair et regroupe non seulement le patrimoine archivistique à proprement parler (c'est-à-dire les versements d'archives publiques et les accroissements d'archives privées), mais encore plus largement l'ensemble du patrimoine documentaire du département : je considère en effet que nous avons, comme archiviste départementaux, un rôle de premier plan à jouer, outre pour les supports traditionnels des archives, dans le domaine de l'iconographie (à l'exception des peintures et sculptures qui relèvent des musées), de la photographie patrimoniale, des archives sonores (notre service, constitué depuis 2000, compte deux personnes) ou encore des imprimés (constitution d'une bibliothèque locale et patrimoniale pour faire face au désengagement des bibliothèques publiques dont c'était une des missions traditionnelles) et même de la documentation : nous continuons ainsi à alimenter par un travail de découpe de presse des dossiers biographiques et communaux, ainsi que quelques dossiers thématiques, qui sont une ressource très appréciée par les chercheurs. Sur le plan des archives audiovisuelles, j'ai malheureusement connu des échecs et n'ai pu obtenir, comme je l'avais envisagé et demandé, que nous fût rattaché le service départemental audiovisuel ; ce dernier dépend toujours de la direction de la communication au sein du cabinet du président et la fonction d'archivage n'y est pas malheureusement pas définie comme une priorité, même si une solution de dépôt aux Archives de la

Manche est tout de même envisagée. C'est une des lacunes dont nous souffrons dans la prise en compte de l'ensemble du patrimoine documentaire du département.

De même que les Archives, la conservation des antiquités et objets d'art a des missions très claires d'identification, de protection et de restauration du patrimoine mobilier. Je laisse donc à la responsable de ce service le soin de mener sa politique comme elle l'entend et m'occupe essentiellement d'assurer le relais avec la collectivité. Dans ce domaine, mon intervention est donc strictement et volontairement limitée.

En revanche, c'est pour le nouveau service du patrimoine architectural que les perspectives d'évolution étaient les plus importantes, et les attentes les plus fortes, tant de la part des deux personnes qui le composent, que de la mienne. Le portefeuille d'activités hérité de l'ancienne organisation est assez varié. Ce service gère tout d'abord le subventionnement des monuments historiques (en accompagnement strict des politiques de l'État) et il est aussi le support administratif de la restauration des objets mobiliers (en partenariat avec la CAO) ; il s'y ajoute le soutien aux associations du patrimoine (Fondation du patrimoine et Vieilles maisons françaises) ainsi que celui aux chantiers de fouilles archéologiques programmés, en partenariat avec le service régional de l'archéologie. Comme le département ne s'est pas doté de service départemental d'archéologie, les tentatives de création ayant échoué pour des raisons politiques au début des années 1990, le subventionnement de la recherche archéologique (30 à 40 000 € par an) passe donc par notre biais. Le SPA a aussi en charge des politiques spécifiques de soutien en faveur des églises rurales et des orgues. En revanche, l'expérimentation réalisée, avant même la création de la direction, en faveur du patrimoine rural non protégé a été abandonnée par le conseil général qui l'a basculée dans la nouvelle politique des contrats ; l'État s'étant débarrassé de ce dossier par des financements forfaitaires dans les mesures de la deuxième décentralisation et aucune collectivité locale ne se préoccupant d'inclure de projet de restauration dans ses contrats avec le conseil général, le « petit patrimoine de proximité » est donc un laissé pour compte qu'il sera difficile de récupérer à l'avenir.

Enfin, puisqu'il faut aussi parler des dossiers qui fâchent, le SPA, qui a longtemps joué un rôle de bouche-trou administratif, avait hérité de deux autres types de dossiers qui n'ont à voir que de très loin avec le patrimoine : le premier était la politique de fleurissement, avec l'organisation du concours annuel des villages fleuris ; nous avons réussi, au moment de la réorganisation des services, à abandonner cette compétence encombrante (n'ayant pas la main verte) aux services du tourisme. En revanche, nous avons dû conserver, malgré notre volonté et nos arguments, celle des « salles de convivialité ». Sous ce terme pudique se cache une réalité plus triviale qui n'a rien à voir avec le patrimoine, non plus qu'avec l'architecture, si tant est qu'on puisse regarder le préfabriqué comme relevant de ce secteur : il s'agit des salles des fêtes que chaque maire de commune rurale s'attache à construire, à agrandir, à embellir ou à rénover. Or, la nouvelle politique des contrats a tendance à voir le nombre de projets de ce type enfler à vue d'œil et les problèmes d'instruction de dossiers se multiplier d'autant, avec une marge d'appréciation très limitée, où notre rôle est essentiellement celui d'une boîte aux lettres financière : cela induit cependant beaucoup de paperasses administratives, sans compter les échanges de courriers électroniques, coups de téléphone et réunions d'arbitrage, pour un résultat qui, sur le plan patrimonial, scientifique et culturel, s'avère évidemment des plus limités.

J'ai signalé combien la collectivité, grâce aux Archives départementales et à la conservation des antiquités et objets d'art, assumait très honorablement la sauvegarde et la valorisation des patrimoines documentaire et mobilier. Deux grands aspects de la politique patrimoniale, en revanche, font pour l'heure défaut au département de la Manche : l'archéologie et l'inventaire du patrimoine architectural. La constitution d'un service départemental d'archéologie, manquée il y a quelques années, paraissait difficile, compte tenu du contexte budgétaire tendu et du manque de volonté politique de la collectivité dans ce domaine ; de plus, des fouilles programmées, en sus des chantiers de sauvetage dans le cadre des travaux routiers, alimentent déjà régulièrement, avec le soutien du conseil général, la carte archéologique tenue à jour à la DRAC. En revanche, l'inventaire général avait jusqu'alors très peu opéré dans la Manche (depuis cette date, un travail d'inventaire a été entrepris par le SRI sur la ville de Cherbourg-Octeville) et le problème de la connaissance de notre patrimoine monumental reste à peu près entier. Très naturellement,

nous nous sommes donc tournés vers cet aspect du problème, avec la responsable du SPA, quand il a fallu définir les missions et le projet de service de la nouvelle entité. Las : l'étude préalable à l'inventaire du patrimoine architectural du département que nous avons proposée dès le printemps 2006 n'a pas franchi le cap du DGS et n'a pas même été présentée aux élus, compte tenu du contexte budgétaire. Ce fut pour nous un cuisant échec puisqu'il semble durablement reléguer le nouveau service à ses activités administratives et financières, sans perspective d'avenir à court ou moyen terme. Même si nous avons décidé de travailler en interne, avec les moyens limités qui sont les nôtres, à la constitution de dossiers de pré-inventaire, ce n'est pour l'instant qu'un pauvre palliatif au regard de la tâche à réaliser.

La direction du patrimoine est-elle pour autant un miroir aux alouettes ? Le bilan de ces deux premières années pourrait le donner à penser : les différents services qui le composent ont continué à faire le travail qu'ils faisaient auparavant ; les moyens n'ont guère été mutualisés ni augmentés et mon travail administratif s'est trouvé alourdi, ce qui ne représente pas, dans mon esprit, une grande avancée, quand on sait combien je suis attaché aux aspects scientifiques et culturels de nos missions¹. Il convient cependant de nuancer ce propos et de distinguer les aspects positifs des points plus négatifs. Certes, la création de la nouvelle direction arrive à un moment défavorable pour lancer de nouvelles initiatives : contexte budgétaire d'année en année plus tendu, manque de volonté politique de la part de la collectivité dans ce domaine. Cependant, il me semble qu'il ne faut pas négliger le prestige qui s'attache à cette nouvelle fonction, tant au sein de la collectivité, où le patrimoine est devenu une entité reconnue à part entière et avec laquelle il faut compter, qu'à l'extérieur où cela a renforcé singulièrement notre image de marque, que ce soit auprès des élus, des interlocuteurs institutionnels (services de la DRAC, CAUE) et associatifs (Fondation du patrimoine, VMF, Demeure historique), et même du grand public. Même si nous sommes pour le moment encore dans une situation d'attente, nous aurons toutes les cartes en main pour pousser en avant les dossiers quand se feront sentir des évolutions politiques et une embellie financière.

De ce fait, il me semble important, malgré un bilan mitigé, que les Archives départementales soient positionnées en force sur le créneau du patrimoine, au sein de l'organigramme départemental. Notre rôle d'archiviste départemental, comme je l'ai rappelé, ne se borne pas à mon avis au traditionnel traitement des archives publiques et privées, mais doit s'étendre à l'ensemble du patrimoine documentaire, tout secteur confondu. Si nous voulons être reconnus au sein de collectivités qui voient sans cesse se développer leurs attributions par le biais des nouvelles mesures de décentralisation, il faut de même essayer d'accroître notre propre poids, en termes de moyens humains et financiers. Le développement d'une politique scientifique et culturelle de qualité est un premier moyen d'obtenir cette reconnaissance ; l'extension de nos compétences aux secteurs voisins du patrimoine est une possibilité qu'il ne faut pas non plus négliger, d'autant que notre formation nous donne les moyens de l'assumer. Plus que jamais, si nous ne voulons pas que les Archives départementales soient les laissées pour compte de la deuxième décentralisation, il faut aller de l'avant et tout faire pour occuper la place la plus éminente possible au sein de nos conseils généraux. Le repli frileux sur les seules attributions que nous reconnaît l'État en matière d'archives ne saurait constituer une solution à long terme ; de même qu'il a fallu sortir de nos tours d'ivoire après la première décentralisation pour aller chercher auprès des élus les moyens de développer nos services et de construire des bâtiments, de même il faudra à l'avenir développer de nouvelles missions pour défendre au mieux les services dont nous avons la charge.

¹ Je renvoie à cet égard à ma contribution au séminaire patrimoine de l'École nationale des chartes, le 6 décembre 2007, « A quoi sert un archiviste départemental », publiée sur le site Internet de l'École (<http://elec.enc.sorbonne.fr/document346.html>).

LES ARCHIVISTES ITINERANTS DES CENTRES DE GESTION : UN SERVICE PUBLIC EN PLEIN ESSOR DANS LES COLLECTIVITES

Cynthia JOUBERJEAN,
responsable du pôle information et communication
du centre départemental de gestion des Bouches-du-Rhône

L'objectif de cette table ronde est la réflexion sur la place qu'occupent les services d'archives et les professionnels dans les collectivités territoriales aujourd'hui. Cette place est-elle difficile ou non à défendre ? Est-elle plus ou moins grande aujourd'hui qu'elle ne l'était hier ? Y a-t-il des perspectives de développement ou au contraire des craintes et des contraintes ? La perception des services d'archives ou des archivistes est-elle plutôt administrative ou culturelle et dans quel sens doit se faire le développement de leur action pour que leur place soit reconnue, etc.

Dans le but d'accompagner les collectivités dans la mise en place de dispositifs d'archivage cohérent, de nombreux centres de gestion ont souhaité mettre à disposition des collectivités des archivistes itinérants. Ces agents publics, diplômés et ayant une excellente connaissance du terrain, demeurent pourtant assez méconnus du reste de la profession.

▪ Conséquence de la première phase de décentralisation : la création des centres de gestion (CDG)

Les centres de gestion sont des établissements publics administratifs, gérés par des élus. Ils assurent dans le cadre départemental ou interdépartemental un ensemble de missions obligatoires qui leur ont été attribuées par la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

Outre les missions obligatoires qui s'adressent aux collectivités et aux établissements publics (instances paritaires, gestion des carrières des agents) ainsi qu'aux personnes à la recherche d'un emploi dans la fonction publique territoriale (concours, bourse de l'emploi), le centre de gestion des Bouches-du-Rhône a choisi d'élargir ses domaines de compétence en développant largement des missions dites facultatives.

Ainsi, il met à la disposition de toutes les collectivités des experts dans de nombreux domaines comme la gestion des ressources humaines, les politiques publiques, la médecine du travail, la prévention des risques professionnels, l'archivage, etc.

▪ **Quelle place pour les archivistes itinérants dans les collectivités territoriales aujourd'hui ?**

En France, plus de quarante centres de gestion ont fait le choix de proposer une prestation d'aide à l'archivage. Ces services mettent à la disposition des collectivités territoriales des archivistes diplômés. Leurs tarifs varient de 75 à 400 € la journée, certains CDG allant jusqu'à proposer une prestation à perte pour aider les petites communes.

Ces prestations sont de plusieurs types : traitement d'un arriéré d'archives, formation d'un agent communal en charge des archives, sensibilisation de l'ensemble du personnel, actions de valorisation ou de communication, aide à la consultation des archives par le public, réalisation de plan de classement ou de tableaux de gestion, conseil pour l'aménagement d'un local ou la mise en place d'une architecture pour les archives électroniques, etc.

Le partenariat avec les Archives départementales peut être un élément supplémentaire pour appuyer la légitimité des services archives des CDG et contribuer ainsi à leur succès.

Le partenariat peut prendre la forme d'une subvention allouée par le conseil général, une mise à disposition d'une structure adaptée ou une collaboration scientifique. C'est le cas dans les Bouches-du-Rhône où le CDG et les Archives départementales collaborent à l'animation du réseau d'archivistes communaux et intercommunaux du département (organisation de réunions trimestrielles).

Certains directeurs d'Archives départementales réalisent même leurs inspections accompagnés d'un archiviste du centre de gestion dans les communes ne disposant pas de service d'archives constitué. Le travail sérieux et à but non lucratif des centres de gestion constitue souvent une garantie pour les directeurs d'Archives départementales.

▪ **Quel avenir pour les archivistes itinérants de centres de gestion ?**

L'étude réalisée en janvier 2007 par le CDG des Bouches-du-Rhône sur l'ensemble des services d'archivistes itinérants a bien montré le succès de ces services : créations de services de plus en plus nombreuses, élargissement des missions, augmentation du nombre d'agents, etc. Ainsi, les actions de certains services d'aide à l'archivage sont de plus en plus éloignées d'un simple traitement d'arriéré, comme en témoignent les actions de sensibilisation auprès de publics scolaires, l'organisation des journées du patrimoine ou le montage d'expositions.

Le CDG des Bouches du Rhône a même bénéficié récemment d'une subvention européenne dans le cadre d'un projet en faveur de la sauvegarde du patrimoine (projet Noé). Les archivistes du CDG ont ainsi pu réaliser des plans de sauvegarde en cas de sinistre dans dix dépôts d'archives du département.

Les CDG et les Archives départementales ont donc tout intérêt à travailler de concert pour essayer d'encadrer au mieux le tri du plus grand nombre de fonds même dans les communes de petite taille ou aux moyens limités.

Table ronde : du contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives publiques

INTRODUCTION

Élisabeth RABUT,
chef du service de l'Inspection générale
à la direction des Archives de France

Il nous faut examiner au regard des évolutions administratives contemporaines – aujourd'hui et demain – quelles sont les modalités, les difficultés et les transformations de l'activité, fondamentale pour la sauvegarde et la cohérence des fonds, de contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives publiques.

Observations et débats porteront sur les conditions de l'exercice de cette mission, ses modalités, la pertinence des indicateurs adoptés pour la mesurer, les écarts entre besoins et moyens, la possibilité ou non de déterminer des champs prioritaires.

▪ Évolution des textes

Le décret 79-1037 du 3 décembre 1979 énonçait, dans ses dispositions générales, de façon très synthétique, la mission de contrôle de la direction des Archives de France « sur les archives publiques autres que celles des Affaires étrangères et de la Défense » :

- contrôle de la conservation des archives courantes ;
- conservation ou contrôle de la conservation des archives intermédiaires.

L'article a été modifié et développé par le décret 2006-1828 du 23 décembre 2006. Sont définis précisément :

- sur quelles institutions et organismes porte le contrôle ;
- quels « âges » des archives sont concernés (tous les âges) ;
- comment et pourquoi s'exerce le contrôle : « *Le contrôle scientifique et technique porte sur les conditions de gestion, de collecte, de tri et d'élimination ainsi que sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des*

instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement et la mise en valeur du patrimoine archivistique ». Ce point recouvre l'article R1421-1 du Code général des collectivités territoriales (décret de juillet 1988) ;

– enfin, par qui il est exercé.

Sont introduits ici, à côté de l'Inspection générale des Archives de France et des agents de l'État en départements, les services de la direction des Archives de France dans leur champ de compétences et les chefs de missions des Archives mis à disposition des services centraux de l'État ou des établissements publics nationaux dans leur ressort.

On a donc là un texte clair et bien articulé.

À la différence des bibliothèques, nous devons assurer un contrôle scientifique et technique sur les fonds ; l'inspection des bibliothèques assure, pour sa part, un contrôle technique sur les établissements.

▪ Évolution des chiffres du contrôle

On constate une amplification du contrôle et du conseil, le second accompagnant ou se substituant dans nombre de cas au premier. Je ne prendrai que quelques « indicateurs » pour les Archives départementales, faute d'équivalents pour les Archives nationales à travers l'action des missions.

En 1994, on parlait de « visites de contrôle » :

- 1525 sur les services ;
- 1862 sur les communes.

En 2004 (91 réponses sur 104 départements), on distingue clairement les contrôles-inspections des conseils-visites :

- 385 inspections (soit 14,9 %)
- 2 194 visites (soit 85,1 %)

S'agissant des communes, on dénombre :

- 1 257 inspections (soit 72 %) ;
- 473 visites.

L'indicateur des visas pour élimination est également significatif :

- en 1994, 57 kml (hors communes)
- en 2004, 216 kml (21 km pour les communes)

L'augmentation de l'activité, si elle ne répond pas, de fait et de loin, à l'ensemble des besoins, manifeste une prise de conscience forte de la nécessité du contrôle pour tendre à l'intégrité des fonds et assurer une collecte de qualité. Cette montée du travail « en amont », consubstantielle au métier d'aujourd'hui, est le fait d'équipes et non des seuls agents d'État missionnés à cette fin.

▪ **Complémentarité des acteurs du contrôle ; développement des outils d'expertise**

Au ministère de la Culture et de la Communication, l'effectif des huit services d'inspection était à l'automne 2005 de 151 personnes, dont 3 % de celles-ci à l'Inspection générale des Archives... Les agents de l'État en départements sont actuellement 284 (en ETP).

Les départements de la direction des Archives de France apportent chacun, outre leur contrôle propre (bâtiments, instruments de recherche, tableaux de gestion, récolement, rapports annuels, etc.), des outils d'évaluation qui servent à tous. Les attentes en ce domaine sont fortes, nous le savons. Et les contraintes ne peuvent qu'augmenter dans le contexte électronique. Nous demeurons en-deçà de ce qui devrait être fait, nous le savons.

Sur ces points, nos collègues en mission, département et commune vont faire part dans un premier temps de leur « vécu » du contrôle sur le terrain, dans un second temps de leurs réflexions sur les évolutions envisageables.

LE CONTROLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE AU MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Édouard VASSEUR,
chef de la mission des Archives de France
auprès du ministère de la Culture et de la Communication

▪ Textes de référence relatifs aux ministères et établissements publics

Le contrôle scientifique et technique n'est pas l'objectif initial des missions des archives établies à partir de 1952 dans les ministères, contrairement à la collecte pour les Archives nationales. L'intervention des missions s'est toutefois accrue, notamment après la loi de 1979 et la création de la section des missions, malgré l'absence de textes clairs sur lesquels s'appuyer.

Dans le contrôle de proximité des administrations centrales et des établissements publics, la reconnaissance du rôle des missions est récente et repose sur les textes suivants : circulaire AD 11866 du 24 novembre 1993, circulaire du 2 novembre 2001, décret n° 79-1037 modifié par le décret n° 2006-1828 du 23 décembre 2006.

Circulaire AD 11866 du 24 novembre 1993

Le contrôle des archives des établissements publics est exercé par la section des missions des Archives nationales. En revanche, la conservation des archives des établissements publics nationaux dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire relève des Archives nationales, ainsi que le spécifie l'article 5 du décret n° 79-1037 qui précise que « les Archives nationales conservent, trient, classent, inventorient et communiquent [...] les documents provenant des services, établissements et organismes publics dont la compétence s'étend ou s'est étendue à l'ensemble du territoire français ».

Circulaire du 2 novembre 2001, art. 2.2

Le contrôle de proximité sur l'organisation de l'archivage, notamment sur les conditions matérielles de conservation et sur le sort des archives intermédiaires au terme de leur durée d'utilité administrative (élimination ou versement aux Archives nationales ou aux archives départementales), est exercé, au niveau central, par des conservateurs désignés à cet effet par le directeur des Archives de France et, dans les départements, par les directeurs des services départementaux d'archives placés sous l'autorité des préfets.

Décret n° 79-1037, art. 2, modifié par le décret n° 2006-1828 du 23 décembre 2006, art. 1

Aux termes de ce décret, « le contrôle scientifique et technique porte sur les conditions de gestion, de collecte, de tri et d'élimination ainsi que sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement et la mise en valeur du patrimoine archivistique. »

« Il est exercé sur pièces ou sur place par :

- 1° Les services de la direction des Archives de France dans leur champ de compétences ;
- 2° Les inspecteurs généraux des Archives de France pour l'ensemble des services et organismes ;
- 3° Les chefs des missions des archives et les autres personnels scientifiques et de documentation mis à disposition des services centraux de l'État ou des établissements publics nationaux, dans leur ressort ;
- 4° Les directeurs des services départementaux d'archives et agents de l'État mis à disposition des collectivités territoriales dans la limite de leurs circonscriptions géographiques.

▪ La mission des archives du ministère de la Culture et de la Communication

Service récent, créé en 1986 seulement, la mission des archives du ministère de la Culture et de la Communication est rattachée actuellement au Secrétariat général / direction de l'Administration générale / sous-direction des Affaires financières et générales. Ses effectifs sont de neuf personnes, dont trois plus particulièrement affectées, sous l'autorité du chef de la mission, aux relations avec les services producteurs (administration centrale et établissements publics).

L'organigramme du ministère de la Culture et de la Communication compte un cabinet ministériel avec trois services rattachés, neuf directions et délégations en plus desquelles il faut compter la direction du développement des médias, 78 opérateurs publics dont une vingtaine en région, 30 services à compétence nationale dont plusieurs en régions. Le total des effectifs représente environ 22 000 agents.

▪ Les actions menées

Les grandes thématiques

Le contrôle scientifique et technique exercé par la mission des archives du ministère de la Culture prend actuellement les formes suivantes :

- signature des visas d'élimination des archives publiques (déjà près de 800 ml depuis janvier 2007 ; rappel pour les Missions : 6 kml en 2001) ;
- définition des conditions de tri et de collecte avec la rédaction des tableaux de gestion des archives (2007 : déjà 5 directions et délégations, 2 SCN, 4 EP) ;

– contrôle du transfert d'archives publiques à des prestataires extérieurs (sociétés de préarchivage, cf. musée du Quai Branly qui avait au départ souhaité confier la gestion de ses archives à un prestataire dans le cadre d'un contrat multiservices) et entre personnes morales (décentralisation – décentralisation de certains monuments historiques gérés par le CMN, transfert de compétences en matière d'inventaire des richesses culturelles de la France suite à la loi de 2004) ;

– contrôle des conditions de gestion des archives papier ;

– contrôle des conditions de gestion et de communication des archives conservées par les producteurs d'archives en interne (cellules de préarchivage, services d'établissements publics ou de services à compétence nationale : MQB, C2RMF).

Depuis le début de l'année 2007, la mission est ainsi intervenue dans environ 120 services du ministère (sur les 200 qu'il compte), 13 établissements publics et 3 services à compétence nationale.

Une intervention adaptée en fonction des organismes

Ce contrôle ne s'exerce cependant pas de la même manière sur toutes les administrations.

Dans les services de l'administration centrale, la mission des archives mène depuis plusieurs années une politique largement proactive. De 2003 à 2005, elle a profité de la préparation du regroupement des services dans l'immeuble des Bons-Enfants pour établir ou mettre à jour systématiquement les tableaux de gestion des directions et pour améliorer son contrôle, notamment par le biais d'une réorganisation de la fonction de préarchivage. Elle a également obtenu en 2003 l'inscription au programme de formation de deux sessions consacrées à la gestion des archives, ce qui a permis de sensibiliser une part croissante des agents du ministère. Enfin, depuis 2006, la mission s'efforce de renforcer sa présence sur le terrain par des visites annuelles des services qui lui permettent de mettre à jour les outils de gestion et de contrôler au mieux la production et la gestion des archives.

Dans les établissements publics placés sous tutelle du ministère, la mission est plus réactive aux demandes d'interventions que proactive. Elle s'efforce cependant de faire recruter par les plus grands établissements des personnels qualifiés qui seront responsables de la gestion d'une cellule d'archivage ou de faire désigner un correspondant archives, de systématiser les réunions de bilan annuelles, dans l'esprit de la circulaire du 2 novembre 2001 (Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris). Afin d'être davantage proactive, la mission s'est rapprochée du bureau des opérateurs culturels nationaux, chargé de la tutelle financière de tous les établissements publics. Elle espère ainsi obtenir des contacts dans les établissements non régulièrement contrôlés, en utilisant notamment comme argument les conclusions de l'audit de modernisation relative à la tutelle des opérateurs. Par ailleurs, un des projets de la mission consiste, pour les établissements publics nationaux et les services à compétence nationale situés en dehors de la région parisienne, à établir des outils de gestion communs aux établissements situés hors de la région parisienne (pour les écoles d'architecture par exemple).

▪ Les problématiques propres au ministère de la Culture

Dans l'exercice des missions de contrôle scientifique et technique, la Mission doit néanmoins prendre en compte un certain nombre de facteurs et se trouve confrontée à certains problèmes qui lui sont spécifiques. Deux exemples illustreront ce propos.

Tout d'abord, les établissements contrôlés sont très disparates, aussi bien par leur taille que par leur localisation géographique. Face aux grands établissements publics dotés de plusieurs centaines voire de plusieurs milliers de salariés (Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou, musée du Louvre, musée d'Orsay, Bibliothèque nationale de France, Opéra de Paris, château de Versailles) dont le poids politique et la tendance à l'autonomie est forte, se trouvent de nombreux établissements de petite taille plus ouverts au contrôle (écoles nationales d'architecture par exemple).

Enfin, la mission et ses archivistes peuvent être confrontés à des problèmes de légitimité professionnelle. Comment en effet exercer, lorsqu'on est archiviste ou conservateur du patrimoine « junior », un contrôle scientifique sur la gestion des archives de conservateurs du patrimoine « seniors », par exemple à la direction des Archives de France ? Comment également exercer un contrôle scientifique dans des établissements patrimoniaux (musées, bibliothèques, etc.) qui disposent de la méthodologie et des outils pour gérer efficacement leurs documents ?

▪ Conclusion

Le contrôle scientifique et technique constitue donc un pan important de l'activité des missions des archives dans les ministères. Néanmoins, dans le cadre de leurs activités, il ne constitue pas un « argument de vente » décisif, contrairement à l'expertise.

En conclusion, je souhaiterais faire part d'un certain nombre d'interrogations personnelles :

– Un contrôle scientifique et technique est-il possible dans le cadre d'une production électronique très décentralisée (bureautique, mails) ? Le contrôle est peut être possible si des systèmes d'information ou des plates-formes d'archivage électronique existent. Mais est-ce possible dans les autres cas ?

– L'audit de modernisation sur l'archivage commandé par la direction générale de la Modernisation de l'État ne donne-t-il pas des conclusions ambiguës sur la notion de contrôle ? Il affirme d'une part, qu'il faut passer d'un « mode charge » à un « mode ressource », passer d'une culture juridique à une culture de pilotage/contractualisation et, d'autre part, demande une meilleure connaissance des textes juridiques et réglementaires, l'introduction d'un volet archivage dans les missions d'inspection, et la mise en place d'un contrôle interne (contrôle de conformité).

– S'adapter aux attentes des producteurs n'est-il pas l'essentiel ? Au-delà du contrôle scientifique et technique, l'expertise et le conseil sont des instruments tout aussi décisifs. Par ailleurs, est-il possible de prôner un contrôle scientifique et technique régulier si nous ne cherchons pas à l'exercer de manière efficace (notamment si les visas d'élimination sont trop longs à être validés, si les tableaux de gestion mettent plusieurs années avant d'être relus et approuvés) ?

La problématique en mission n'est pas si éloignée de celle des départements, mêmes si quelques éléments sont particuliers. Il est néanmoins un objectif identique : que les archives publiques soient conservées dans de bonnes conditions.

LE CONTROLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE : L'EXPERIENCE MOSELLANE

Line SKORKA,
directeur du service départemental d'archives de la Moselle

Le contrôle scientifique et technique est confié par la loi au directeur des Archives départementales à l'intérieur de son département¹. Il vise à préserver les archives historiques et s'intègre complètement dans le travail de collecte. Il a été métamorphosé dans la seconde moitié du xx^e siècle pour devenir un véritable outil en vue de déterminer les archives à conservation définitive et de veiller à ce qu'elles soient bien conservées là où elles se trouvent.

▪ Un rôle traditionnel : l'inspection des archives communales

En arrivant en Moselle, j'ai eu la surprise de trouver sur la porte de mon bureau mon nom accompagné de la mention « directeur, inspecteur des archives communales et hospitalières ». Il était donc clair que le rôle principal du directeur était d'exercer le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives publiques. Il faut dire que même l'administration allemande avait reconnu au xix^e siècle ce rôle qui n'existait pas dans les autres entités du Reich, puisque c'est une ordonnance du président de Lorraine du 1^{er} avril 1889 qui instaurait en Moselle l'inspection des archives communales « qui avait été très efficace en Haute et Basse-Alsace depuis longtemps ». Le D^r Georg Wolfram, nouveau directeur des Archives, effectua 21 inspections de communes en 1889 et prit la décision de ramener les archives anciennes aux Archives départementales par souci de préservation.

Si l'administration allemande, rompue au système de la *Registratur*, voyait une grande utilité dans ces inspections, il était évident que les successeurs n'allaient jamais mettre en doute ce contrôle.

Les inspections communales ont donc été une préoccupation première des archivistes mosellans, notamment après la dernière guerre, car même si toutes les archives n'avaient pas été détruites (excuse souvent évoquée), elles ont suivi les évacuations des communes, elles ont été rassemblées dans les nouvelles communes (grosses communes, par exemple *GroßMetz*) regroupant plusieurs villages, elles ont subi les bombardements², etc. Tous ces mouvements ont laissé des marques. Il faudrait y ajouter les documents spécifiques à la Moselle, témoignages de l'administration allemande, conséquence de l'annexion de droit de 1870 à 1918. L'état général des archives des communes a donc été une tâche prioritaire dans les vingt années après 1945, suivie ensuite par l'application de la loi du 21 décembre 1970.

1 Rappel le plus récent dans le décret n° 2006-1828 du 23 décembre 2006 modifiant le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 (article 2-III).

2 Line SKORKA, « Guerres et destructions, les archives mosellanes au cœur des conflits », dans *Revue départementale*, n° 2 (octobre 2004), p. 38-49.

Le contexte actuel est très différent. Les communes traumatisées par tous ces bouleversements ont tenté de conserver tous les documents produits ou reçus après la Reconstruction et les inspections s'accompagnent maintenant d'un état des lieux de l'ensemble des documents conservés, même très contemporains, d'une aide à l'élimination (préparation et parfois rédaction de bordereaux d'élimination), d'un repérage des archives autres que celles de la commune proprement dite.

Le résultat de ces nouveaux modes d'inspection est tangible et mesurable. Un programme sur 15 ans a été fixé car la Moselle compte 730 communes. En 2006, 70 communes ont été inspectées. La plus petite comptait 21 habitants (Turquestein-Blancrupt sur la route du Donon) et la plus grosse, Behren-lès-Forbach, 10 073 habitants (une des communes les plus pauvres de France). Les bordereaux d'élimination visés par le directeur des Archives départementales ont permis la destruction de 529 ml. Lors de ces inspections, 19 fonds de syndicats communaux ont été repérés (dont 7 avaient cessé d'exister). De plus, des fonds privés récupérés ou donnés à la commune ont aussi pu être signalés : des registres d'une caisse d'assurance agricole, d'une coopérative laitière, des documents d'associations et même d'un centre de vacances. Des archives paroissiales peuvent également se trouver en mairie (après la vente du presbytère).

Les inspections sont suivies bien entendu de rapports détaillés transmis par l'intermédiaire du sous-préfet, ce qui facilite ensuite leur suivi lorsqu'il s'agit de faire déposer des documents aux Archives ou même de veiller à une meilleure tenue des registres de délibérations. À cet égard, on n'imagine guère à quel point l'archiviste peut devenir le spécialiste de la tenue de ces registres quelle que soit leur forme : registre ou feuillets mobiles. Le contrôle sur place (inspection) peut se doubler d'un contrôle sur pièces à travers le procès-verbal de récolement, expérimenté aussi auprès des structures intercommunales qui renouvellent leur président après les élections municipales. Plus encore que les fonds des communes, les archives des syndicats intercommunaux sont difficiles à reconstituer du fait des changements de leurs présidents. C'est souvent le maire d'une autre commune, qui prend comme secrétaire son ou sa propre secrétaire de mairie ; parfois, les archives se trouvent chez le président lui-même.

▪ **Une extension du contrôle plus directement inscrite dans la collecte**

Le contrôle scientifique et technique exercé au nom de l'État s'étend sur toutes les archives publiques produites ou reçues par des services publics dans le département. Les inspections, utilisées comme outil de connaissance des archives, font partie des démarches en amont vers les producteurs. Elles permettent de mettre en place une véritable stratégie de collecte. Une inspection effectuée au nom du préfet peut permettre d'accéder à des fonds pas encore connus (services de la navigation, service de la protection de la jeunesse) ou dans des services en cours de constitution qui souhaitent mettre en place une procédure d'archivage.

Préalable à la mise en place d'une programmation de collecte (qui se décline ensuite par des actions de formation, la rédaction de tableaux de gestion), le rapport d'inspection permet d'avoir un état des lieux des archives stockées. C'est ainsi que, sur la base de deux rapports d'inspection, les 500 ml de la direction départementale de l'Équipement qui se trouvaient dans un ancien bâtiment devant être rasé (ancienne menuiserie, rue des Alliés à Metz) ont pu être traitées en trois mois en 2003 : 300 ml ont été versés aux Archives (le classement vient d'en être achevé) et 200 ml ont été éliminés.

Dans le cas tout à fait particulier des Houillères du bassin de Lorraine, créées en 1946 avec la nationalisation de l'extraction du charbon, devenues aujourd'hui Charbonnages de France, établissement public industriel et commercial unique, le directeur des Archives départementales de la Moselle, dans le cadre du contrôle scientifique et technique sur les archives publiques, a accompagné la création du service archives en 1989 et suivi son évolution (une inspection régulière annuelle). C'était une des missions que m'a

confiées mon prédécesseur, M^{lle} Lucie Roux. Ce suivi continu a mieux préparé le transfert de la gestion des archives vers une départementalisation, même s'il a été nécessaire pendant plus d'une année d'intensifier les contacts et le travail en commun avec Charbonnages de France pour élaborer des bordereaux de transfert, d'élimination, et préparer les futurs classements. La connaissance des fonds, affinée par des réunions de travail régulières, est un atout majeur dans les négociations. Il s'agit là d'un élément qui n'est jamais remis en cause.

Ce contrôle exige certes beaucoup de temps et de disponibilité. Il est donc nécessaire de le limiter à des cas précis, à choisir ces cibles en fonction aussi de la stratégie de collecte (cas de l'Enregistrement par exemple), de la capacité de traitement à l'arrivée aux Archives et de la conjoncture au niveau national (numérisation, restructuration, etc.). Avec 1 km à 1,5 km d'entrées annuelles, une programmation des archives à collecter est indispensable en Moselle. Ce contrôle se traduit en outre par un meilleur suivi des éliminations avec visas ; ainsi, en 2006, 250 demandes de visas ont permis l'élimination de 5 159 ml.

▪ **Un contrôle qui s'inscrit dans un cadre national**

La direction des Archives de France peut s'appuyer sur le réseau d'archivistes départementaux, à condition qu'il y ait une grande transparence des procédures (information régulière, rapport annuel).

Elle a un rôle évident à jouer de soutien du directeur des Archives départementales qui reste quant à lui le veilleur de la cohérence au niveau national des politiques d'archivage locales. Certes, il doit faire respecter la loi en matière d'archivage des archives publiques en utilisant toutes les ressources à sa disposition (intellectuelles, scientifiques et réglementaires). La direction des Archives de France se présente à un autre niveau. Elle ne connaît pas particulièrement les acteurs locaux, ni même les enjeux des uns et des autres. Son avis est donc plus important, parce que plus neutre, s'il n'est toutefois pas perçu comme une ingérence de l'État.

C'est ainsi que l'intervention de l'inspecteur général sur un projet de nouveau bâtiment à Sarrebourg pour les Archives municipales a eu pour effet une prise de conscience par la mairie des conditions indispensables pour déménager ce service dans de nouveaux locaux (projet qui n'a plus évolué depuis son passage). De même, tous les déplacements d'un inspecteur en Moselle ou les réunions à Paris relatives aux archives des Houillères ont conforté, dans l'esprit de Charbonnages de France, l'intérêt pour ses propres archives, dépassant de loin la conception de simples archives d'entreprises et devenant des fonds historiques à classer, à reconstituer parfois (fonds des anciennes compagnies). De véritables procédures de tri ont ainsi pu être mises en place et les bordereaux d'élimination sont désormais visés par le directeur des Archives départementales. Le soutien de la direction des Archives de France est primordial dans ce dossier très complexe auquel se sont ajoutés des transferts d'archives, la gestion d'archives intermédiaires autres que celles des Houillères, le tri des dossiers techniques pour les besoins du BRGM, etc.

Peut-être ce type d'intervention ponctuelle, avec un objectif précis, est-il plus facile à appliquer ? Il apparaît toutefois beaucoup plus réactif au niveau local qu'un rapport d'inspection du service départemental d'archives qui tiendra compte du contexte général et qui sera de toute manière ressenti comme un jugement global sur l'action du service.

Les chiffres consignés chaque année dans le rapport du directeur du service départemental d'archives sont des indicateurs significatifs de l'exercice de ce contrôle, si on les met en perspective et qu'on y ajoute des commentaires. L'activité des Archives départementales ne peut se lire que dans la durée, ce que ne facilite pas toujours le rattachement à l'administration départementale, plus liée à des cadences électorales.

■ Conclusion

Curieusement, le contrôle scientifique et technique, notion pourtant très abstraite, est pour le directeur des Archives départementales une bouffée d'air, un contact avec la réalité. C'est pourquoi une synthèse des rapports d'inspection, tant sur la manière dont les archives sont conservées que sur la typologie des archives conservées dans chaque domaine d'activité (archives communales, intercommunales, hospitalières, paroissiales), est annexée au rapport annuel du directeur du service départemental d'archives de la Moselle. Cette synthèse montre à quel point les archives restituent l'histoire de la Moselle, ainsi que la perception par les Mosellans de ce qu'il faut préserver. Grâce aux inspections, il est possible d'expliquer la signification de la conservation de tel ou tel document et d'acquérir l'expertise indispensable pour mieux sauvegarder les archives historiques.

Le contrôle permet par ailleurs au directeur des Archives départementales de mettre en place une politique raisonnée de collecte et de veiller à ce que les éliminations soient réglementaires. Il traite obligatoirement les archives dans tout le cycle de leur vie, qu'elles soient courantes, intermédiaires ou définitives. Il englobe toutes les archives publiques produites ou reçues dans un grand ensemble territorial, en l'occurrence le patrimoine écrit mosellan, ce qui facilite des sélections plus judicieuses et moins systématiques. On gardera certains documents dans un endroit parce qu'ils y sont plus complets ou mieux conservés et on les éliminera ailleurs. Il est possible également de reconstituer l'unicité des fonds, comme c'est le cas pour certains fonds de syndicats intercommunaux morcelés entre plusieurs communes¹, et même de recréer les fonds des anciennes compagnies minières disparues brutalement lors de la nationalisation.

Une bonne connaissance des archives permettant de développer une véritable expertise en enrichissant l'aide apportée aux producteurs d'archives passe par le contrôle scientifique et technique de l'État qui garantit aussi l'homogénéité du traitement des archives sur le territoire national.

¹ Cf. Syndicat fluvial de la Rotte (*Flußbauverband der Rotte*) : une partie des archives provient de la subdivision DDAF de Saint-Avold ; ce fonds a été complété par des documents retrouvés dans les mairies de Suisse et d'Arraincourt (812 E-Dépôt).

ARCHIVES MUNICIPALES : LA DOUBLE EXPERIENCE DU CONTROLE DE L'ÉTAT

Corinne HUBERT,
directrice des Archives communales de Versailles

Je suis responsable des Archives communales de Versailles depuis maintenant six ans. En guise de préambule, je vous livre quelques chiffres concernant le service qui œuvre pour une ville de plus de 88 000 habitants et une collectivité regroupant dix directions et quatre-vingt trois services. Rattaché fonctionnellement à la direction de la culture et de l'animation (département des services au public), le service compte sept agents dont quatre de la filière culturelle (un conservateur en chef, deux attachés de conservation et un adjoint du patrimoine). Précédemment, j'ai occupé le poste d'adjointe auprès de deux directeurs successifs aux Archives départementales du Val-de-Marne.

Il est toujours bon de s'interroger sur les motivations quant au choix de l'intervenant. C'est donc ce que j'ai fait et j'y vois trois raisons.

La première est liée à mon cursus atypique d'« agent double », avec une expérience du contrôle de l'État des deux côtés (contrôleurs institutionnels et contrôlés) et de ses ambiguïtés en tant qu'agent territorial, sur lesquelles on reviendra.

La deuxième raison réside dans l'histoire récente du service des archives de la ville. Jusqu'en 1990, l'archiviste est seul en poste. En 2001, on pouvait qualifier le service de « sinistré », en tout cas en crise : malgré un budget à la hausse (à partir de 1995, les Archives font partie de la délégation du maire-adjoint en charge des finances et du budget), de grosses difficultés subsistent en matière de personnel (deux agents en poste après le décès du conservateur recruté en 1995) et surtout de locaux, complètement saturés depuis plusieurs années. La collecte est stoppée et des éliminations sauvages ont été pratiquées par les services dont certains n'avaient pas vu d'archiviste depuis longtemps. Ces difficultés avaient nécessité en février 2000 une inspection de Gérard Ernisse, suivie un mois plus tard d'un déplacement du directeur des Archives de France Philippe Bélaval auprès du député-maire actuel. C'est ce déplacement qui a permis de débloquer la situation avec le recrutement programmé d'un nouveau conservateur et la recherche active d'une solution pour le relogement du service.

En troisième lieu, il faut évoquer ces expériences capitalisées depuis cinq ans et qui illustrent pratiquement toutes les modalités du contrôle de l'État « sur pièces et sur place », dans le contexte particulier versaillais : un déménagement en 2005 sur le site de la Grande Écurie libéré par les Archives départementales des Yvelines (avis, puis délivrance du visa technique de la direction des Archives de France après les visites informelles du directeur par intérim des Archives départementales des Yvelines et deux visites préalables de l'inspecteur général) ; une inspection du service en mai 2006 après le relogement ; les opérations de récolement topographique réglementaire des collections en 2006 et l'établissement du procès-verbal début 2007 ; deux visas pour publication d'instruments de recherche en 2003 et 2006 ainsi que les visas usuels pour élimination d'archives lors des deux campagnes annuelles et la transmission des rapports annuels d'activité.

Cette intervention s'appuie uniquement sur cette double expérience et, pour ce qui concerne l'action en commune, est limitée à la seule ville de Versailles : elle n'est pas représentative et ne constitue pas la « voix » des archivistes communaux.

La toile de fond générale qu'il convient de rappeler est celle des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, très différents d'une collectivité à l'autre selon l'histoire du service, son positionnement dans l'organigramme des services de la ville, son ancrage et son poids administratif et culturel, ses liens avec les élus.

▪ Comment vit-on « sur le terrain » le contrôle de l'État ?

Du côté des élus

Pour le cas de Versailles, l'intervention de la direction des Archives de France lors des différentes inspections et au plus haut niveau a permis, dans un contexte d'« urgence médicale », de clarifier les enjeux pour la collectivité et ses responsabilités quant à son patrimoine archivistique et sa mémoire administrative.

Sans parler de rapports de force, les bonnes relations de proximité entre l'État et la ville qui est, par ailleurs, préfecture, jouent beaucoup (relations amicales du directeur des Archives départementales et du député-maire) tout comme l'imbrication des réseaux politiques sur les deux collectivités départementale et communale : mandat de conseiller général et maire-adjoint pour l' élu en charge des archives communales ; ancien mandat de maire-adjoint et de conseiller général pour l' élu en charge des Archives départementales. Compte également l'importance des relations interpersonnelles : l'inspection générale de 1992 par Arnaud Ramière de Fortanier, alors inspecteur et futur directeur des Archives départementales, l'a conforté comme interlocuteur privilégié des élus sur toutes les questions d'archives ; il a été associé au recrutement du conservateur en 2001 en tant que membre du jury.

Le contexte local est donc plutôt favorable à l'exercice serein du contrôle de l'État, même si les élus n'en connaissent pas forcément toutes les modalités et les finalités : il n'est pas vécu ici comme une ingérence dans les affaires de la collectivité.

Du côté de l'administration

En dehors de la direction générale, la plupart des directeurs et chefs de service ignoraient tout ou presque du contrôle de l'État sur les archives publiques et de leurs obligations légales en matière d'archives (versements et éliminations).

Là encore, le cas des Archives de Versailles est spécifique, avec une « reprise des négociations » tardive en direction des services producteurs. La relance s'est accélérée à l'issue du déménagement de 2005, via l'organisation de « petits-déjeuners archives » pour amorcer ou réactiver un travail en amont avec chaque direction et l'ensemble des services. La formule associait, par petits groupes et avec une pause-café conviviale, une présentation Powerpoint commentée du *Guide d'archivage* établi par les Archives, un rappel des principales ressources, du fonctionnement et des missions du service, et une visite-découverte des nouveaux locaux. Ce travail aboutit aujourd'hui avec la préparation d'une *Charte d'archivage des services de la ville de Versailles*, en parallèle à une première participation des Archives aux groupes de travail en mode projet (sollicitation pour constituer le groupe intranet).

Le rappel permanent des procédures liées au contrôle de l'État a soutenu et légitimé cette relance.

Du côté de l'archiviste communal

Une pédagogie permanente auprès des élus et de l'administration est nécessaire, avec le rappel en toutes occasions de l'insertion des archives communales dans le réseau national des services publics d'archives contrôlé par la direction des Archives de France, du contenu instauré par la loi et des objectifs du contrôle : les courriers en direction de l'État ou du directeur des Archives départementales des Yvelines partent à la signature du maire ou du maire-adjoint avec une note explicative d'accompagnement ou un fond de dossier rappelant le contexte réglementaire ; des interventions sont faites en réunions d'encadrement (réunissant l'ensemble des directeurs, chefs de service et cadres A) ou en municipalité (à l'occasion de la présentation du projet de relogement par exemple).

Comment l'archiviste vit-il le contrôle de l'État ? Je n'insisterai pas sur les contraintes et les pesanteurs qui peuvent y être associées. Le rapport annuel d'activités, dont les grilles et le formatage sont en mouvance et les retours tardifs, mais qui rassemble de bons indicateurs et constitue un véritable tableau de bord pour le service. De même, au-delà de leur aspect normatif, le circuit des visas d'élimination peut poser problème ; dans les Yvelines, il n'excède pas les sept jours. Enfin, le procès-verbal topographique de récolement pèse lourd dans l'activité quotidienne d'un petit service : un « délai de grâce » m'avait été accordé par le directeur des Archives départementales lors de ma prise de fonctions et j'avais simplement transmis en annexe du Rapport annuel la liste des documents dont l'évacuation en cas de sinistre était prioritaire.

Le contrôle peut être mis en avant, voire « instrumentalisé » pour légitimer les demandes et obtenir gain de cause auprès de l'administration et des élus : ainsi la reconduction d'un CDD d'un an pour une archiviste sur mission de récolement réglementaire des collections a été motivée en tant qu'obligation légale.

Le rôle d'arbitrage de l'État peut être décisif lors de difficultés sérieuses de l'archiviste communal, qui n'a pas la casquette État : cela a été le cas à Versailles sur le dossier de relogement pourtant « bouclé », avec rédaction d'une convention d'occupation et soutien financier inédit du conseil général des Yvelines. Une nouvelle négociation avec l'Établissement public visait à faire cohabiter les deux services d'archives, celui de la ville et celui du château, avec des servitudes de passage dans nos magasins et une confusion dangereuse des circuits. Le soutien et l'intervention de l'État ont été déterminants pour enterrer le projet, grâce à l'action du directeur des Archives départementales et de l'Inspection générale (visa subordonné à l'abandon du nouveau projet).

Au final, certaines modalités du contrôle de l'État peuvent accompagner, soutenir ou au contraire réorienter la politique de la collectivité en matière d'archives.

▪ Propositions d'évolution du contrôle

L'archiviste communal exerce lui aussi de fait des missions relevant du contrôle de l'État. Au niveau de la commune, c'est l'acteur de terrain permanent de ce contrôle, non institutionnel et non légitimé, sur les conditions de gestion, collecte et traitement des archives publiques dont il a la charge au quotidien.

Il est à souhaiter que soient renforcées les actions d'accompagnement, de conseil et de soutien institutionnel auprès des archivistes territoriaux en particulier, en cas de difficultés, sur des programmes scientifiques prioritaires ou sur de gros projets.

Pour renforcer davantage l'action de l'État sur le terrain, peut-on aller plus loin en matière de délégation du « contrôle » ou « conseil » de l'État, en descendant jusqu'aux archivistes territoriaux, en tout premier lieu le personnel scientifique des conservateurs ? Une formule juridique pourrait-elle être trouvée pour l'exercice, par délégation, de ces missions régaliennes : par exemple par une convention avec les collectivités territoriales ayant créé ces postes depuis la mise en place de la filière culturelle, il y a maintenant plus de quinze ans ?

III – Les enjeux de la dématérialisation

L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE ET SON IMPACT SUR L'ARCHIVAGE

Gabriel RAMANANTSOAVIA,
chargé de mission
au service pour le développement de l'administration électronique
DGME – direction générale de la Modernisation de l'État
et
Françoise BANAT-BERGER,
chef du département de l'innovation technologique et de la normalisation
de la direction des Archives de France

▪ Le paysage électronique français (PEF)

La France se caractérise par un taux d'équipement et un niveau d'accessibilité à Internet élevés : plus de 15 millions de foyers français (soit 56 %) accèdent à Internet. Sur ces 15 millions, 83 % bénéficient du haut débit. En 2005, l'e-commerce français a progressé de 44 % et a généré 7 milliards d'euros de volumes d'affaires.

Notre pays se classe dans le « top 5 » européen en matière d'administration électronique. Comme en témoignent les données chiffrées qui suivent, les services en ligne se sont considérablement développés, tant au bénéfice des entreprises que des particuliers :

- 2,25 millions de déclarations sociales en ligne ;
- 350 000 entreprises ont utilisé téléTVA ;
- 65 % des services proposés peuvent être effectués intégralement en ligne, avec un indicateur de sophistication à 85% ;
- 74 % des personnes considèrent l'e-administration comme un moyen facile à utiliser ;
- 26 % privilégient les services en ligne pour leur contact avec l'administration ;
- 5,7 millions de français ont déclaré en ligne leurs revenus ;
- 30 % des foyers qui déménagent utilisent le service de changement d'adresse en ligne ;
- 900 000 étudiants ont effectué des demandes de bourses en 2005 ;
- deux tiers des certificats de non-gage sont délivrés sur Téléc@rtégrise ;
- on comptabilise 7000 demandes par jour d'extraits d'acte de naissance ;
- 1,2 millions de personnes ont effectué en 2005 une demande de casier judiciaire en ligne ;
- 23 % des demandes d'aide au logement ont été effectuées en ligne.

L'information et les démarches administratives en ligne

Le projet Mon.Service-Public.fr (MSP) qui doit voir le jour en 2009 offrira, outre l'accès aux démarches en ligne, une personnalisation de l'information et des démarches de l'administration, avec des accès par situation, par événement de vie et une personnalisation géographique. Il offrira aux internautes des garanties de sécurité grâce à une authentification unique, la gestion de plusieurs niveaux de sécurité, une fédération d'identités, des moyens d'authentification au choix de l'utilisateur (identifiant, mot de passe par SMS, certificats). Un tableau de bord permettra à chaque usager de suivre les procédures, d'utiliser une messagerie unifiée via MSP, d'obtenir des informations personnalisées. Enfin, grâce à un espace personnel de données, il sera possible de stocker ses données personnelles et les pièces justificatives dématérialisées susceptibles d'être utilisées dans le cadre de procédures.



Pages d'accueil du site en projet *Mon.Service-Public.fr*

La maison d'Adèle, sur le site Internet de la [modernisation de l'Etat](#), offre de nombreux services parmi lesquels on peut citer les demandes d'actes d'état civil, les demandes de subventions pour les associations, les portails grand public comme le géo-portail.

Les processus internes à l'administration

Ils concernent principalement les domaines suivants : actes administratifs, marchés publics, données financières et comptables, courriers, messages électroniques. De fait, il s'agit de gérer des informations pérennes par de l'informatique éphémère et c'est bien là le véritable défi de la conservation numérique.

S'agissant de la dématérialisation, la confiance est-elle au rendez-vous ? On peut s'interroger, si l'on en juge par ce florilège de réactions obtenues auprès d'utilisateurs. Pour les actes administratifs : « dématérialiser les délibérations, certes, mais après, nous devons les conserver sans limitation de durée... ». Pour les marchés publics, on considère dans les entreprises que « c'est plus sûr de répondre par courrier » ; dans les services publics : « heureusement, il n'y a pas beaucoup de réponses électroniques car nous ne savons pas exactement comment les archiver ». Quant au contrôle de la Cour des comptes : « malgré l'informatisation de la comptabilité, les données et pièces justificatives nous arrivent sous forme

papier. Pour des engagements personnels du comptable, celui-ci ne fait confiance qu'aux liasses de papier ». Enfin, dans le domaine du patrimoine et de l'histoire de la nation, on a entendu ce genre de question : « est-ce que tous les documents d'architecture de l'Arche de la Défense (images 3D, etc.) seront disponibles dans quelques siècles ? ».

Coordonner la modernisation de l'État en France : la DGME

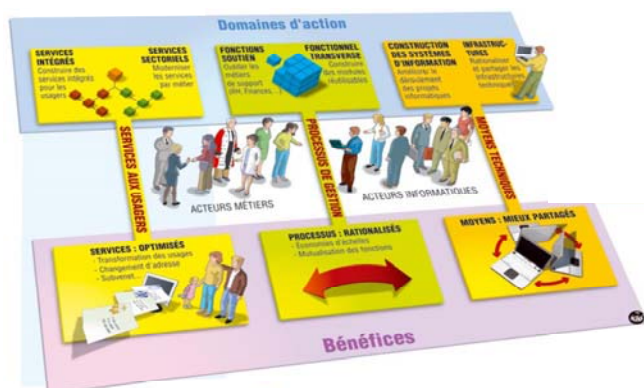
La direction générale¹ est rattachée au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, à vocation interministérielle. Ses missions s'organisent en six grands thèmes : la simplification de l'administration, la qualité du service public, l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique, l'adaptation des procédures et des structures, la dématérialisation des procédures, l'optimisation de l'utilisation des systèmes d'information.

Quant au SDAE (Service pour le développement de l'administration électronique), il a deux domaines d'intervention : la stratégie de développement de l'administration électronique et la coordination de la mise en œuvre d'une administration de service.

▪ Les principes de l'administration électronique

Les principes de l'administration électronique reposent sur trois grands objectifs :

- améliorer l'efficacité du service public en mutualisant les investissements et les frais de fonctionnement, en améliorant l'organisation des services, en développant l'évaluation et le pilotage ;
- simplifier la vie des citoyens en proposant des services centrés sur l'utilisateur, en simplifiant les démarches administratives, en développant la confiance en l'administration en ligne ;
- valoriser l'agent dans sa mission en donnant la priorité aux tâches où la présence humaine est indispensable, en développant les compétences de façon continue, en développant les outils informatiques.



Périmètre du schéma directeur de l'administration électronique

1 N.D.E. : La DGME vient de connaître une réorganisation par l'arrêté du 22 avril 2008. Elle conduit désormais son action dans le nouveau cadre de la modernisation de l'État que constitue la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle comprend notamment le service « Innovation », le service « Conseil - Mise en œuvre des décisions relatives à la RGPP », ainsi qu'un service « Projets - Pilotage des chantiers interministériels structurants ».

Les domaines d'action sont au nombre de six :

- « Services intégrés » : proposer de nouveaux services et transformer l'administration en proposant des services intégrés centrés sur l'utilisateur ;
- « Services sectoriels » : faciliter l'alignement des systèmes d'informations sur les politiques publiques ;
- « Fonctions soutien » : soutenir les mutations des métiers de support et de pilotage ;
- « Fonctionnel transverse » : encourager l'émergence de solutions mutualisées à base de modules fonctionnels communs ;
- « Construction des systèmes d'information » : offrir une meilleure réactivité par rapport aux besoins métiers et améliorer le déroulement des projets informatiques ;
- « Infrastructures » : favoriser la rationalisation des investissements en matière de moyens techniques aux niveaux ministériel comme interministériel.

Vingt-deux initiatives sont réparties entre les six domaines d'action :

- « Services intégrés » : 1- Particuliers. 2- Entreprises. 3- Collectivités. 4- Associations.
- « Services sectoriels » : 5- Appui aux schémas directeurs ministériels.
- « Fonctions soutien » : 6- Finances. 7- Aide à la décision. 8- Ressources humaines.
- « Fonctionnel transverse » : 9- Identité numérique. 10- Archivage. 11- Numérique. 12- Accueil. 13- Production et gestion de contenu. 14- Information géographique.
- « Construction des systèmes d'information » : 15- Développement informatique. 16- Systèmes d'échanges. 17- Echanges de données dématérialisées. 18- Pilotage et données.
- « Infrastructures » : 19- Postes terminaux. 20- Certificats et cartes. 21- Télécommunications et réseaux. 22- Production.

▪ **Les nouveaux modes de production numérique**

Les nouveaux modes de production sont rendus possibles par l'évolution législative et réglementaire. Depuis la loi du 13 mars 2000¹, le support numérique natif et le support papier ont une même valeur de preuve, à condition qu'on puisse précisément identifier l'auteur du document et que ce dernier soit conservé dans des conditions susceptibles de garantir son intégrité. Dans ce cadre, est posée la problématique de la signature électronique reposant sur des procédés cryptographiques. Cette évolution entraîne une conséquence fondamentale : l'original devient électronique et doit par conséquent être conservé en tant que tel.

L'ordonnance de décembre 2005², qui concerne les autorités administratives aux niveaux central et local donne un fondement juridique aux téléservices et téléprocédures et introduit les référentiels généraux d'interopérabilité (RGI) et de sécurité (RGS).

¹ Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique.

² Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005.

Outre ces textes généraux, il existe des textes spécifiques à un métier, encadrant les conditions de la dématérialisation d'un processus métier. C'est le cas des marchés publics, du contrôle de légalité, du circuit comptable dans les collectivités territoriales (système Helios), des hypothèques (téléactes), etc.

Ces nouveaux modes de production peuvent s'accompagner d'une structuration de l'information qui doit circuler et être échangée entre plusieurs partenaires. Prenons l'exemple du contrôle de légalité : un schéma XML-Acte définit comment l'information doit circuler, quels sont ses éléments constitutifs, ses métadonnées, le type de messages produits et leur contenu, le format d'encodage des documents produits et échangés. Toute information produite dans ce cadre sera conforme à ce schéma grâce à un outil informatique appelé *parseur* qui permet de contrôler cette conformité et donc sa validité.

Exemple d'un fichier conforme au schéma Acte (exemple simplifié)

```
- <Envelope>
- <EnvelopeHeader>
  <From />
  <To />
  <Signature />
</EnvelopeHeader>
- <EnvelopeCLMISILL>
  <Emetteur />
  - <Document Id="A078-123456789-20040211-CT123456A-DE-1-1_0">
    - <Acte Date="2004-02-11" NumeroInterne="CT123456A" CodeNatureActe="3">
      <CodeMatiere CodeMatiere="2" />
      <Objet>Permis de construire au lieu-dit "Les Rochers"</Objet>
    - <Document.>
      <NomFichier>078-123456789-20040211-CT123456A-DE-1-1_1.pdf</NomFichier>
    </Document.>
    - <Annexes Nombre="1">
      - <Annexe>
        <NomFichier>078-123456789-20040211-CT123456A-DE-1-1_2.pdf</NomFichier>
      </Annexe>
    </Annexes>
  </Acte>
- <Fichiers>
  <Fichier Id="A078-123456789-20040211-CT123456A-DE-1-1_1" MimeType="application/pdf"
  Encoding="Base64">R0IGODlhcgGSALMAAAQCAEMmCZtuMFQxDS8b</Fichier>
  <Fichier Id="A078-123456789-20040211-CT123456A-DE-1-1_2" MimeType="application/pdf"
  Encoding="Base64">R0IGODlhcgGSALMAAAQCAEMmCZtuMFQxDS8b</Fichier>
</Fichiers>
  <Signature />
</Document>
  <Signature />
</EnvelopeCLMISILL>
</Envelope>
```

Il est impossible de rematérialiser (*i.e.* sur papier) ces documents numériques, pour des raisons à la fois juridiques et techniques. Ainsi, pour le contrôle de légalité, un « document » comporte non seulement le texte (délibération, arrêté, etc.) transmis par la collectivité, mais également les métadonnées qui lui sont attachées et qui proviennent d'un formulaire rempli par l'agent de la collectivité au début du processus. Le « document » comporte également : les fichiers de signature, les certificats des prestataires de certification, les jetons d'horodatage, les accusés de réception, etc.

Les informations passent par conséquent par des plates-formes de télétransmission. Celles-ci présentent la particularité de permettre à plusieurs processus métier de transiter par la même plate-forme. Elles offrent les mêmes services de réception et de transmission sécurisées, de signature électronique, d'horodatage, de certification et de chiffrement. De fait, les variations en fonction des métiers concernent les formats d'export et d'import des données.

Les informations complètes sont donc sur la plate-forme mais des copies existent également, mais de façon partielle, sur les postes de travail des utilisateurs qui se trouvent en amont et en aval de la plate-forme. Les plates-formes marchés publics sont un cas particulier. Elles sont orientées exclusivement vers les marchés publics. Il n'y a pas eu, au préalable, de modèle de structuration des données et il existe par

conséquent autant de plates-formes que de modes d'organisation et de structuration de l'information, ce qui complexifie d'autant l'archivage en aval. Toute la chaîne métier n'est pas couverte : le processus s'arrête à la commission d'ouverture des offres. Les offres retenues sont téléchargées et conservées (!) sur le disque dur des utilisateurs pour des raisons évidentes de confidentialité, liées au chiffrement. Demeurent ainsi sur la plate-forme les seules informations publiques : publicité, DCE ¹, accusés de réception, preuves de dépôts, registre, etc.

Une autre particularité des plates-formes de télétransmission réside dans leur mise en œuvre. Pour la mise en place d'applications métier comme les bases de données, les bases de travail collaboratives, les gestions électroniques de documents, les intranets, l'exploitation est assurée en interne par les services informatiques, même si la réalisation est confiée à des prestataires externes dans le cadre d'appels d'offres. Là, ce ne sont plus généralement des applicatifs qui sont développés ou paramétrés pour les services informatiques mais des services qui sont offerts sur des plates-formes externalisées.

Plusieurs modes d'externalisation sont possibles (tiers de services / mutualisation) à l'exemple d'*e-Bourgogne* : les collectivités clientes paient une prestation à cette dernière qui utilise à son tour les services d'une plate-forme distante.

Ces nouveaux modes de production induisent une obligation de conservation en tant que telle et autant que nécessaire des documents et données numériques. D'ailleurs, la question de la préservation des données numériques se pose déjà, au moins en termes de volumétrie, pour les fonds patrimoniaux numérisés conservés par les Archives. Même si l'enjeu est différent — il s'agit ici de la conservation des originaux sur papier —, le coût de la numérisation ne permet pas de s'affranchir du souci de la préservation à long terme. La question est alors centrée sur le stockage, avec recours à des infrastructures de stockage sécurisés, l'accès et la consultation se faisant à travers des applications spécifiques développées pour l'occasion. Il est par conséquent pertinent d'utiliser les infrastructures développées, si elles existent, pour le stockage des fonds numérisés, également pour les données nativement numériques.

Les enjeux de l'archivage numérique et ses référentiels

La non-prise en compte de l'archivage dans la conception d'une application risque de provoquer une rupture de chaîne, et donc un surcoût éventuel dans le traitement, l'affaiblissement de la force juridique du document, la perte partielle ou totale de l'information. Aussi est-il nécessaire de prendre en compte les projets en amont.

Par ailleurs, une vision purement verticale de l'archivage risque de générer des coûts faramineux. Par exemple, la conservation d'un bulletin de paye sur 40 ans dans un système informatique pose des problèmes de reprises des données, de surveillance et de suivi des supports, de veille technologique, de migration des supports et des formats, de ressources humaines spécialisées, etc. L'approche transversale est donc impérative.

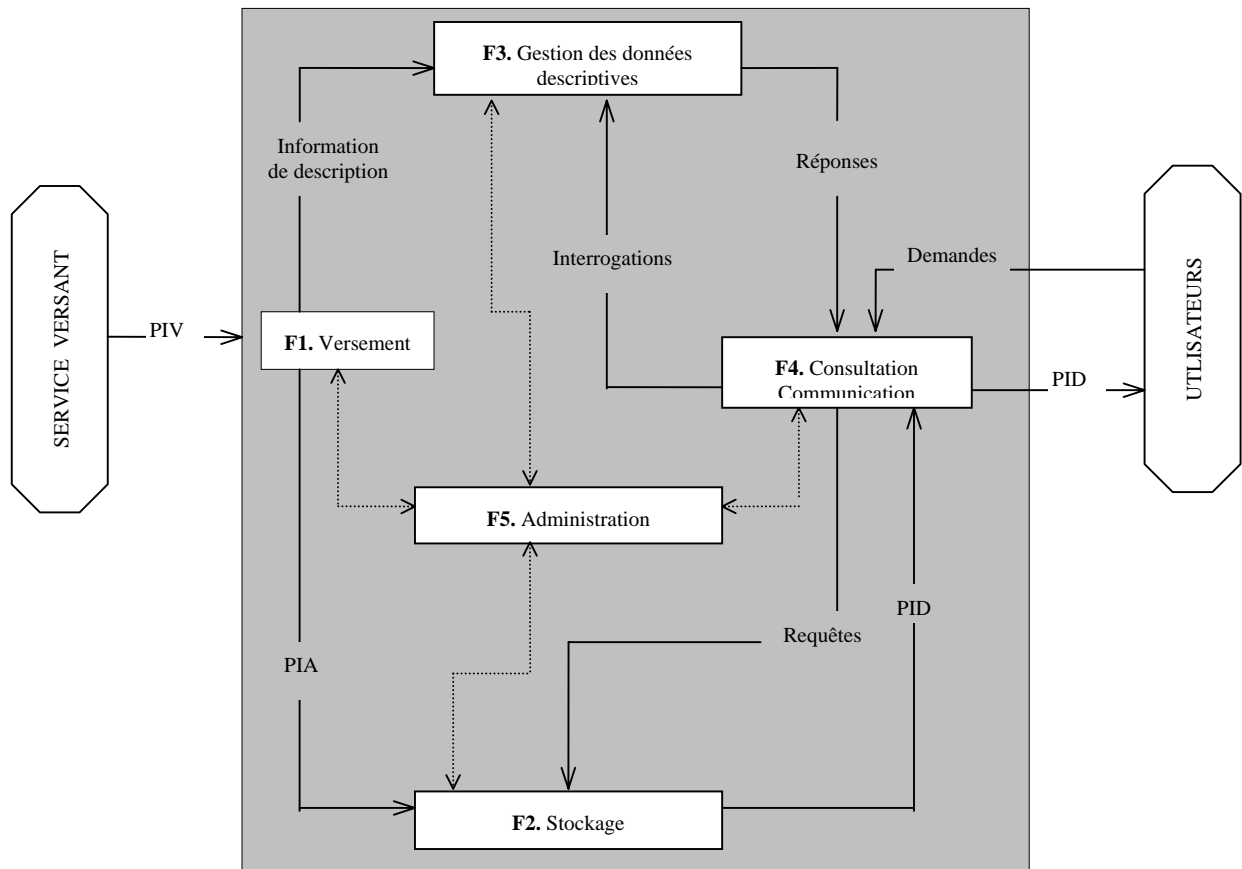
En outre, dans le domaine des technologies de l'information, les risques sont liés à la dissociation de l'information, de son support, du matériel et des logiciels de lecture, sans oublier l'obsolescence récurrente des outils. Il faut donc décrire et indexer les documents pour pouvoir les archiver, les maintenir et les retrouver (gestion des métadonnées).

Enfin, en termes de sécurité, de confiance, il est indispensable de disposer de textes réglementaires et de référentiels destinés à favoriser au maximum l'interopérabilité des systèmes d'information et à promouvoir des outils et formats reposant sur des normes et des standards.

¹ Dossier de consultation des entreprises.

Dans ce domaine, plusieurs référentiels ont été élaborés parmi lesquels, d'une part, l'élaboration d'une politique d'archivage sécurisé dans le secteur public¹ visant à maintenir l'intégrité, la lisibilité et l'imputabilité de l'information numérique et, d'autre part, l'écriture du standard d'échange de données pour l'archivage² visant à faciliter les échanges entre un service d'archives et ses différents partenaires, que ce soit pour les transferts, les destructions, les communications ou les restitutions d'archives.

Schéma fonctionnel du système d'archivage électronique reposant sur la norme OAIS ou ISO 14721 :2002³



Nota : PIV : paquet d'informations à verser ; PIA : paquet d'informations à archiver ; PID : paquet d'informations à diffuser.

1 <http://www.ssi.gouv.fr/fr/confiance/archivage.html>.

2 Voir les sites de la direction des Archives de France et de la direction générale de la Modernisation de l'État :

<http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/gerer/archives-electroniques/standard/> ;

https://www.ateliers.modernisation.gouv.fr/ministeres/projets_adele/a103_archivage_elect/public/standard_d_echange_d_folder_contents.

3 *Open Archival Information System* est un modèle conceptuel destiné à la gestion, à l'archivage et à la préservation à long terme de documents numériques. La mise au point de OAIS a été pilotée par le CCSDS (Comité consultatif pour les systèmes de données spatiales).

▪ Les processus d'archivage

Première étape : les modules d'archivage

Lorsque cela est judicieux et/ou possible, soit, généralement, lorsque la durée d'utilité administrative est longue, une première étape consiste à faire réaliser, au sein de l'application de production, des modules d'archivage. Cette réalisation permet une première sélection des données à la fin de l'âge courant et modifie sensiblement les règles d'accès davantage restreintes.

Deuxième étape : les modules d'export

La réalisation de modules d'export vers des services d'archivage se fait, soit à partir des applicatifs métiers internes aux organisations, soit à partir des plates-formes de dématérialisation. Cela a une incidence forte sur le travail des archivistes. Une négociation devra être menée tant avec le producteur des données qu'avec les services informatiques, dans le cadre d'une convention qui précise les rôles et responsabilité des différents partenaires. L'archiviste, par son intervention, intègre la notion de cycle de vie des informations et le travail d'élaboration de l'instrument de recherche se fait, dans ce cas, en amont et d'une manière plus ou moins automatisée.

Pour les exports à venir, il s'agit de spécifier le standard d'échange de données pour l'archivage, ce qui implique :

- la détermination de la structure des versements (par exemple, comme niveau supérieur de description, tous les dossiers relatifs au revenu minimum d'insertion clos telle année, et comme niveau inférieur, chaque dossier individuel) ;
- la réalisation d'un *mapping* (profils) entre les données métier provenant de l'application et les balises du standard [qui reposent sur la norme de description des documents d'archives : ISAD-(G)¹] ;
- l'ajout des métadonnées propres à l'archivage (délais de conservation, de communicabilité, niveaux de description, mots-clés issus des thesaurus archivistiques).

Tout cela concourt à ce que l'export puisse ensuite se faire automatiquement et qu'ainsi soient transférés des fichiers dans un format compressé comportant, d'une part, le bordereau au format xml (le bordereau de versement) et, d'autre part, les fichiers de données à proprement parler, le lien entre les deux s'effectuant à travers les identifiants des fichiers qui figurent dans le bordereau.

Si l'application ou la plate-forme en amont intègre non seulement le module d'export au format du standard d'échange mais également le message de transfert, l'envoi se fera automatiquement suivant la périodicité programmée, de machine à machine.

Le travail à l'aval pour l'archiviste sera bien moindre puisque la vérification de conformité par rapport au standard d'échange sera automatique. Après validation du transfert, l'instrument de recherche est récupéré et importé dans la base de données du service d'archives tandis que les données sont conservées sur des supports *ad hoc*. L'enrichissement éventuel des instruments de recherche, voire leur restructuration, seront bien évidemment toujours possibles.

¹ <http://www.ica.org/fr/node/30001>.

Cet export existe déjà à partir de la plate-forme FAST¹ pour le contrôle de légalité dématérialisé, à partir de la plate-forme *achatpublic.com* pour les marchés publics de l'État². Il est spécifié pour les données de l'action sociale dans les départements. Les « profils », c'est-à-dire les modèles de description spécifiques à un type d'archives, sont publiés sur le site de la DGME³.

Troisième étape : les plates-formes d'archivage

La prise en charge sur une plate-forme d'archivage constitue la troisième étape du processus. En prenant comme référence le mode d'organisation du réseau public des services d'archives, il faut bien avoir à l'esprit que, durant la durée d'utilité administrative, les données sont maintenues, exploitées et gérées par les producteurs sur les applications métier, ou bien sur les plates-formes de dématérialisation, ou bien encore sur des plates-formes d'archivage intermédiaires dans lesquelles ont été transférés les données et documents des applicatifs métier ou des plates-formes de dématérialisation. Dans ce dernier cas de figure, les données sont gérées en interne dans la mesure où elles sont propres à un métier, à un service, ou mutualisées entre plusieurs métiers ou services ; elles peuvent être aussi exploitées par un tiers-archiviste.

S'agissant des plates-formes d'archivage intermédiaires gérées en interne, on peut citer l'exemple des coffres-forts électroniques (ville de Limoges, conseil général de la Moselle). Quant aux tiers-archivistes, citons l'exemple de CDC-Arkhinéo⁴. Le dispositif est le suivant : une collectivité territoriale utilise par exemple la plate-forme FAST. CDC-CEE a acheté à CDC-Arkhinéo un certain volume de téraoctets d'espace et il lui « suffit » de souscrire une option archivage pour son client (pour 5, 10 ou 30 ans) si celui-ci le désire. Ce dernier paiera alors une somme supplémentaire à FAST. L'opération est totalement transparente pour lui. Il ignore le rôle de CDC-Arkhinéo.

Toujours en continuant à se baser sur le mode d'organisation dans le réseau des services d'archives publics, il importe de savoir que les archives définitives, une fois échue la durée d'utilité administrative, sont prises en charge par le réseau des archives publiques. Aujourd'hui, la question ne se pose quasiment pas : étant donné le caractère récent de ce type de production, la demande porte presque uniquement sur la période intermédiaire. Comme exemples de plates-formes, on peut citer celles des Archives départementales des Yvelines, des Archives municipales de Limoges, des Archives nationales (projet PIL@E en cours de réalisation), etc.

En fait, on pressent bien qu'étant donné l'émergence de ces nouveaux modes de production et de mise en œuvre, l'organisation jusqu'alors en place pourrait être amenée à évoluer dans le sens d'une plus grande souplesse. En raison notamment de la complexité accrue en matière d'équipements, de logiciels, de structurations, la question de la mutualisation, voire de l'externalisation, se posera forcément.

Une autre question est couramment posée concernant la prise en charge de bases de données des services déconcentrés qui, d'une architecture locale, ont évolué vers des architectures centralisées, avec des accès intranet ou Internet suivant les droits de chacun des acteurs en présence. En toute théorie, si la structure logique reste locale, la prise en charge pour archivage devrait être locale, à l'exemple du cadastre. À l'inverse, si la structure logique devient nationale, dans la mesure où il est impossible par exemple de reconstituer des enregistrements suivant un critère géographique (à l'exemple du dossier fiscal partagé où l'on a un dossier par individu, quelles que soient ses différentes adresses), la prise en charge devrait être nationale.

1 Édité par CDC - Confiance Électronique Européenne : <http://www.efast.fr/>.

2 http://www.marches-publics.gouv.fr/20080519_Archivage_Manuel_utilisateurs.pdf.

3

https://www.ateliers.modernisation.gouv.fr/ministeres/projets_adele/a103_archivage_elect/public/standard_d_echange_d/profils/folder_contents.

4 Filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

Pragmatiquement, tout dépend des « forces en présence ». On peut envisager, quand bien même des exports locaux sont possibles, un archivage au niveau national s'il apparaît plus simple au producteur et aux services informatiques de prévoir, dans un premier temps, un export unique. La question des accès à cette base d'archivage par les services locaux devra alors se poser avec des droits spécifiques. Les choses se compliquent quand on prend en compte le fait suivant : avoir la responsabilité d'un fonds d'archives n'implique plus forcément une proximité avec le stockage physique. En d'autres termes, l'archiviste peut garder la maîtrise d'archives stockées sur des espaces distants mutualisés.

Ainsi, il existe plusieurs formes de mutualisation et d'externalisation possibles. En premier lieu, une seule plate-forme d'archives intermédiaires peut être mutualisée entre plusieurs métiers ou producteurs, à l'exemple des projets e-Bourgogne ou Megalys pour la Bretagne avec des services d'archivage qui pourraient être offerts aux différentes collectivités participantes, suivant des modalités juridiques encore à préciser.

En second lieu, la plate-forme peut être mutualisée entre services d'archives et producteurs. Ainsi, pour la période d'archivage intermédiaire, le service d'archive public devient prestataire de service pour le compte de tel ministère, de telle collectivité, à l'instar de ce qui se fait aux Archives départementales des Yvelines où, pour l'instant, il existe une seule plate-forme pour le conseil général, tant pour l'archivage intermédiaire que pour l'archivage définitif. De nouvelles questions se font jour en matière de responsabilité, du caractère payant ou gratuit de certaines prestations, etc.

En dernier lieu, la mutualisation peut s'opérer entre services d'archives comme dans les Yvelines avec une mutualisation, aujourd'hui gratuite, pour le compte des archives municipales. Étant donné la nature des archives (délibérations et arrêtés soumis au contrôle de légalité), la mutualisation porte également sur des archives définitives.

L'archivage définitif

S'agissant de l'archivage définitif, les modalités de récupération par export au format du standard d'échange seront diverses et fonction de plusieurs paramètres : plates-formes de dématérialisation, applications métier pourvues ou non de modules d'archivage, tiers-archivistes. La responsabilité reste bien celle du service d'archives public mais, là encore, on peut imaginer des mises en œuvre opérationnelles très diverses avec un archivage par le service lui-même, par mutualisation avec d'autres services d'archives publics, voire par des tiers-archivistes si la réglementation le permettait. Suivant les choix et les possibilités multiples, le stockage physique des données pourrait s'éloigner du service d'archives, ce qui serait une véritable révolution pour des archivistes.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, différents modes d'organisation sont donc possibles :

	Producteurs	Plates-formes dématérialisées	Services d'archives locaux	Services mutualisés	Tiers-archivistes	Archives nationales
Archives intermédiaires locales						
Responsabilité	X					
Opérateur	X	X	X	X	X	
Archives intermédiaires nationales						
Responsabilité	X					
Opérateur	X	X		X	X	X
Archives définitives locales						
Responsabilité			X			
Opérateur			X	X	X	X
Archives définitives nationales						
Responsabilité						X
Opérateur				X	X	X

■ Conclusion

Si les services confiés à des tiers se développent, il est primordial de développer des systèmes de labellisation et d'homologation. Ceux-ci seront mis en place sur la base de grilles d'audit. On peut consulter celle proposée par la DCSSI : *Archivage électronique sécurisé : P2A : Politique et pratiques d'archivage (sphère publique)*. Voir : www.ssi.gouv.fr/fr/confiance/archivage.html.

Sur le plan international, les premiers travaux ont porté sur les critères à mettre en œuvre pour auditer un SAE : « *Trustworthy Repositories Audit and Certification : Criteria and Checklist* », février 2007 (NARA et RLG). Un projet de norme ISO basée sur ces travaux est actuellement en cours.

La brique primordiale de l'édifice sera la mise en œuvre du standard d'échange de données pour l'archivage et il faut suivre les travaux importants actuellement menés pour le porter au niveau international dans le cadre de l'Un-Cefact¹.

Quel que soit le mode d'organisation d'archivage retenu, le point crucial réside dans la participation ou non des services d'archives à la mise en œuvre du standard pour les modules d'export et, par conséquent, à l'intégration des notions de cycle de vie de l'information, aux décisions prises en matière d'archivage intermédiaire et définitif par son organisme et au maintien de ses responsabilités en matière d'archivage définitif, ainsi qu'aux modalités d'encadrement des tiers-archivistes (contrôles, audits).

1 Business Requirements specifications (BRS), Archiving and records management. Transfer of digital records. Record Exchange standard : <http://www.cen.eu/CENORM/businessdomains/businessdomains/iss/activity/resbrs20071218.pdf>.

DU PAPIER AU NUMERIQUE : L'EXEMPLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

par Henri OSMONT D'AMILLY,
chef de la mission *simplifications*,
direction générale des impôts

C'est en tant que représentant d'un gros « producteur » d'archives que je m'adresse à vous. La direction générale des impôts (DGI) que vous connaissez tous compte 79 000 agents, 103 directions des services fiscaux en métropole, 354 conservations des hypothèques, gère 35 millions de foyers fiscaux.

Elle assure trois grandes missions : fiscale, cadastrale, foncière.

Selon un sondage qui se fait chaque semestre depuis cinq ou six ans, 85 % des usagers se déclarent satisfaits de leurs relations avec la DGI. Autrement dit, à défaut de rendre le monde des impôts agréable, on a essayé de le rendre plus facile et plus accessible aux usagers. Et c'est ainsi que je rentre dans le vif de notre sujet.

Très honnêtement, on revient de loin...

Il y a exactement vingt ans à quelques jours près, j'ai posé pour la première fois le pied dans les services déconcentrés de la DGI. Jeune administrateur, j'effectuais une tournée en Côte-d'Or. Nous étions en septembre !

J'ai vu alors des choses que je ne pourrais plus voir aujourd'hui, notamment dans trois domaines : la relation avec les usagers, la conservation des hypothèques et le cadastre.

Il y a donc vingt ans de cela, j'ai vu des centres des impôts disposant de superbes armoires, avec des dossiers très bien tenus, les uns permanents, les autres non-permanents, destinés à classer, en fonction des besoins de l'assiette et surtout du contrôle, les différents documents qui parvenaient — toujours sur papier — au centre. Il y avait toujours, à côté des armoires, une grande boîte que l'on appelait, dans le jargon local, le « cercueil des orphelins » destinés aux documents qu'on ne savait pas classer. Les dossiers étaient parfaitement tenus. Certains contenaient des déclarations datant de 1947, portant sur une taxe de solidarité sur le patrimoine, sorte d'ancêtre de l'impôt sur la fortune, très intéressante — me semble-t-il —, sur le plan historique.

J'ai poursuivi ma tournée dans une conservation des hypothèques où l'on m'a montré un immense bac circulaire d'un diamètre d'environ deux ou trois mètres, contenant les fiches des propriétaires et des biens. On en comptait alors près de 180 millions pour l'ensemble du territoire national.

J'ai terminé mes visites par les services du cadastre où j'ai vu les merveilleux plans napoléoniens — rassurez-vous ! Ils sont tous conservés aux Archives maintenant — et des agents très attachés aux différentes séries élaborées depuis le XIX^e siècle, jusqu'au plan papier qui était de très belle qualité.

Cela, c'est le passé...

Aujourd'hui, notre relation avec les usagers a fondamentalement changé. L'emploi du terme « usager » est en soi révélateur : il y avait des contribuables ; ce sont désormais des usagers. Mais au-delà des mots, nous avons accompli, au fil des contrats de performance, un énorme travail pour bâtir de nouvelles relations avec les usagers d'un type que nous pourrions qualifier de « client durable ».

Cela a certes nécessité quelques simplifications de la législation mais c'est avant tout par le développement de l'administration électronique que les choses ont pu évoluer.

Comment cela s'est-il passé ?

Aujourd'hui, comme cela a été dit précédemment, le site impots.gouv.fr est le premier site français en termes d'audience et de qualité. Il y a quatre ans, nous sommes partis de rien. Cette année, nous avons eu 7,5 millions de déclarations d'impôt sur le revenu totalement dématérialisées. Comment la DGI va-t-elle gérer ces déclarations ? Comment les services d'archives vont-ils les archiver ?

S'agissant du cadastre, à la fin de l'année, nous allons annoncer l'ouverture du plan cadastral sur Internet. Vous pourrez, en tant qu'usager particulier ou professionnel, y avoir accès gratuitement pour les copies de petit format, moyennant finances pour des documents plus professionnels. Il faut mesurer tout ce chemin parcouru : nous sommes partis des plans sur papier, qui ont été numérisés, pour arriver à un plan cadastral entièrement dématérialisé. Il en a été de même pour les matrices. 80 % des réponses aux demandes, principalement faites par les notaires, soit 4 millions d'extraits cadastraux délivrés chaque année, sont également dématérialisées.

Dans les conservations des hypothèques enfin, les choses ont également beaucoup évolué. Que sont devenues les 180 millions de fiches papier ? Elles n'ont certes pas toutes disparu au profit de supports numériques mais nous sommes parvenus, là aussi, à un système dématérialisé, « téléactes », dont le développement a été long et très coûteux, alimenté progressivement et sur une base volontaire par les notaires.

C'est une véritable révolution dont on mesure assez mal les conséquences.

Il y eut bien sûr des étapes intermédiaires. Avant 1955, nous avons des registres avec des fiches de compte au nom des propriétaires ; entre 1955 et 1998, nous avons eu ce grand fichier composé des 180 millions de fiches d'immeuble et de fiches de propriétaire que j'ai évoqué au début de cette intervention. Ensuite, nous sommes passés par l'étape « Fidji » — fichier informatique dans notre jargon : il comprend une partie « morte », faite à partir d'une photographie des fiches déjà existantes au moment de sa mise en place, et une partie « vivante » comportant les informations connues depuis. Fidji est désormais complété par téléactes, qui nous permet d'arriver à un monde « quasi-idéal » en terme de sécurité et de rapidité — en matière de mutation, il est important d'aller vite : plus on a une information fraîche, plus on est sûr qu'aucune hypothèque n'a été prise. Cette évolution étant parfaitement décrite sur les sites Internet, je ne m'y attarde pas.

Quelles conclusions pratiques et quels enseignements peut-on tirer de ces évolutions ?

Le premier, c'est que cela n'a pas été facile, du point de vue psychologique, chez les producteurs, de se défaire de la culture du dossier papier. Par exemple, les fameuses déclarations d'impôts sur le revenu que vous remplissez sur papier sont « ensilées », par forcément dans des caves, mais au fil de l'eau. Elles sont conservées par le service, car on peut en avoir besoin en terme de preuves. Mais tout se traite désormais sur écran d'ordinateur. Pour que les agents chargés d'asseoir et contrôler l'impôt opèrent cette mutation psychologique, il a fallu accompagner le mouvement et cela n'a pas été simple.

Deuxième enseignement : nous sommes dans une période intermédiaire où coexistent le papier et le support dématérialisé, et qui pose de vraies questions en terme de gestion et d'archivistique. En pratique,

comme je viens de le dire, on garde les déclarations d'impôts sur papier alors qu'elles sont maintenant totalement isolées et ne se trouvent plus au sein d'un dossier ; on a par ailleurs des bases de données qui sont à la fois la matière et l'outil de travail.

Il est une époque bel et bien révolue : celle que j'ai connue comme jeune administrateur dans le département de la Côte-d'Or, avec un centre des impôts gérant ses dossiers particuliers qu'on pouvait trier et détruire selon tel ou tel critère, telle et telle procédure, et diriger vers ce « havre éternel », en termes de conservation, qu'était le service local des Archives, etc. Aujourd'hui, cela n'est plus possible. Nous avons évidemment une base de données nationale, couvrant l'ensemble du territoire. En matière d'impôt sur le revenu, il s'agit de fait d'une « renationalisation ».

Cela présente quelques avantages. Vous savez que pour des raisons d'économie, nous employons une encre de qualité médiocre et un papier dont le grammage est de plus en plus fin ; on peut donc s'interroger sur ce que cela donnera en termes de conservation, dans vingt ou trente ans. J'ai pour ma part vu, dans certains centres des impôts, des documents devenus illisibles. La base de données nationale résout ce problème de conservation des données. Elle résout aussi celui du tri et de la sélection des documents papier : inutile désormais de pratiquer un échantillonnage pour ne garder de la formidable masse d'informations accumulées une petite partie utile aux historiens futurs. En termes de recherches à venir et de mémoire — même si ce n'est pas à moi d'en juger —, je pense qu'il y aura un réel intérêt, pour l'histoire économique, financière et sociale, à exploiter ces fichiers exhaustifs sur une ou plusieurs années données, et selon des critères de tri et de sélection à définir.

Nous avons donc vécu, en tant que producteurs, une véritable révolution culturelle. En matière d'archivage, avec l'aide de la direction des Archives de France, il s'agit dès lors de repenser et de refondre la douzaine d'instructions qui datent de vingt ou trente ans et qui organisent cet archivage, secteur par secteur, document par document. Chacun sait à quel point ce travail est important, car en matière d'archivage toute instruction trop complexe est malheureusement mal appliquée. Cette refonte permettra de gérer la coexistence papier / supports dématérialisés et d'envisager le cadre d'un avenir complètement dématérialisé. Avec la direction des Archives de France, nous devrions finaliser cette refonte prochainement.

LA REUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES – ESSAI DE PROBLEMATIQUE POUR LES ARCHIVES

Pascal ÉVEN,
chef du département de la politique archivistique
et de la coordination interministérielle
à la direction des Archives de France

La profession des archivistes est confrontée depuis plusieurs mois maintenant aux demandes formulées avec une insistance grandissante par différentes sociétés commerciales de généalogie, françaises aussi bien qu'étrangères, ou par des cabinets de généalogistes professionnels qui, en vertu des nouvelles dispositions adoptées dans le cadre de la transposition de la directive européenne 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations publiques, souhaitent obtenir la possibilité de reproduire, à des fins commerciales et/ou professionnelles, les informations disponibles dans les services d'archives.

Les demandes de réutilisation présentées aux services d'archives ont en effet considérablement évolué au cours des dernières années en liaison étroite avec le développement des nouvelles technologies, de la numérisation et de l'usage d'Internet. Par les possibilités démultipliées de recherche qu'elles ouvrent, ces dernières suscitent aujourd'hui des demandes de réutilisation particulièrement étendues qui portent sinon sur des fonds entiers, du moins sur des séries très importantes de documents. Ces demandes portent aussi bien sur les données brutes, c'est-à-dire les informations élaborées ou détenues par les services publics et versées dans les services d'archives, que sur les bases de données élaborées par les services d'archives, dans le domaine de l'état civil notamment. Plusieurs sociétés commerciales mais également des associations généalogiques ont souhaité ainsi pouvoir obtenir copie de ces bases afin d'alimenter d'autres bases, nationales ou internationales, permettant aux particuliers de retrouver aisément, et sans se déplacer, des informations sur leurs ancêtres. Bien d'autres projets ont été recensés, qui portent sur des opérations plus ponctuelles.

De telles demandes ont suscité dans un premier temps une inquiétude certaine chez les archivistes sommés de livrer le produit de leur travail ou des pans entiers d'informations publiques mais parallèlement, ces demandes, accompagnées parfois de propositions d'accords de réciprocité (campagnes de numérisation contre mise à disposition), sont apparues pour beaucoup d'entre eux comme la possibilité de bâtir des partenariats et comme autant de perspectives prometteuses de coopération.

La multiplication des offres et propositions, les interrogations des animateurs du réseau des archives ont conduit la direction des Archives de France à engager une réflexion de manière à fixer des règles acceptables par tous.

▪ Le cadre légal de la réutilisation

Il convient sans doute en premier lieu de souligner le contexte libéral dans lequel s'inscrit la directive du 17 novembre 2003 ; il s'agit en effet pour ses auteurs de favoriser l'accès et la circulation de l'information,

de permettre la réutilisation des données produites ou collectées par les services publics dans le but de dynamiser l'économie et les échanges. Sont en effet visées, pour reprendre le texte de la directive, les informations sociales, économiques, géographiques, météorologiques ou touristiques et les informations sur les entreprises, ou les brevets ou l'enseignement. Les préoccupations d'ordre économique l'emportent sans conteste sur un souci de plus grande transparence administrative ou d'un accès plus facile aux archives publiques.

En tout état de cause, la directive européenne de 2003 a été transposée en droit français par l'ordonnance du 6 juin 2005¹ et par le décret d'application du 30 décembre suivant (articles 36 à 41). Ses dispositions ont été intégrées dans la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, dite loi CADA, en élargissant les compétences de cette dernière². Dix articles regroupés dans le chapitre II intitulé « de la réutilisation des informations publiques » déterminent les conditions juridiques de cette réutilisation et en précisent les modalités et le coût dans le but d'assurer l'information des demandeurs, une utilisation normale et la traçabilité des informations. Toute personne qui le souhaite peut, dans ces conditions, utiliser les informations publiques élaborées ou détenues par les services administratifs à d'autres fins que celles de la mission de service public pour laquelle ces mêmes informations ont été élaborées ou sont détenues.

Si la réutilisation de ces informations devient désormais possible, des réserves sont cependant faites pour certaines informations ne relevant pas du champ des informations publiques comme les informations contenues dans les documents dont la communication ne constitue pas un droit en application des dispositions du chapitre 1 de la loi CADA ou en vertu d'autres dispositions législatives sauf si ces informations ont déjà fait l'objet d'une diffusion publique. Ne sont également pas considérés comme informations publiques les documents produits ou détenus par les services publics dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel et commercial et enfin les documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. De fait, il n'y a pas adéquation absolue entre la réutilisation des informations publiques et la communicabilité des archives publiques telle qu'elle est fixée par les textes en vigueur, Code du patrimoine ou loi CADA de 1978. Ces dispositions ne sont pas anodines par ailleurs dans la perspective de la modification de la loi sur les archives du 3 janvier 1979 codifiée dans le Code du patrimoine qui prévoit la libre communicabilité de toutes les archives publiques à l'exception de celles qui concernent des intérêts que la loi entend protéger³.

L'article 11 précise pour sa part que les modalités de réutilisation des informations contenues dans les documents élaborés ou détenus par des établissements et institutions d'enseignement et de recherche, par les établissements, organismes ou services culturels peuvent être déterminées par ces derniers. Il convient de noter à ce propos une nuance de taille entre les dispositions de la directive européenne et celles des textes issus de sa transposition en droit français. La directive exclut les établissements d'enseignement et de recherche du champ de la réutilisation et cite notamment, parmi les organismes concernés par ces dispositions les musées, les bibliothèques et les services d'archives⁴. La loi de 1978 modifiée n'interdit pas pour sa part la réutilisation des informations publiques que ces mêmes établissements conservent. Elle indique seulement que les conditions de réutilisation sont fixées « le cas échéant » par les responsables de

1 Ordonnance n° 2005-650 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques du 6 juin 2005, publiée au *Journal officiel* le 7 juin.

2 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

3 N.D.E. : à l'état de projet lors de la tenue du colloque, la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 a été publiée au *Journal officiel* le 17 juillet 2008.

4 Chapitre 1, art. 1. 1-2 : «[...] la présente directive ne s'applique pas :

[...] f) aux documents détenus par des établissements culturels et notamment par des musées, des bibliothèques, des archives [...] ».

ces établissements¹. Pour les établissements concernés, la perception de droits et l'établissement de licences deviennent dans ces conditions une faculté laissée à l'appréciation de leurs responsables. La rédaction de ces textes suscite évidemment une interrogation de taille pour les archivistes. Relèvent-ils en effet du champ de la réutilisation ?

L'exercice de la réutilisation est encadré par l'article 12 ; elle est soumise au respect d'un certain nombre de dispositions autres que celles qui portent sur la communicabilité de ces mêmes informations. Il est impératif que les informations réutilisées ne soient pas altérées, que leur signification et leur sens ne soient pas dénaturés et que leur origine et leur date d'élaboration et de leur dernière mise à jour soient explicitement mentionnées.

Dans un souci de confidentialité et de respect de la vie privée des individus, l'article 13 conditionne également la réutilisation des informations publiques comportant des données à caractère personnel au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite loi CNIL : « les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit que la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ultérieure le permet ». Les dispositions de cet article acquièrent de ce fait une importance non négligeable pour les services d'archives dans la mesure où les demandes de réutilisation adressées aux services d'archives portent principalement sur des documents nominatifs. Il est vrai que la réutilisation est limitée aux documents librement communicables aux termes de la loi ; si le problème ne se pose pas dans le cadre de la loi de 1979 pour l'état civil, il n'en sera pas de même avec le futur projet de loi s'il est voté. D'ores et déjà, il se pose pour les documents nominatifs qui relèvent actuellement d'un délai de communicabilité de soixante ans qui pourrait passer, si le projet de loi sur les archives est voté, à cinquante ans.

La réutilisation des informations publiques ne peut en aucun cas faire l'objet d'un droit d'exclusivité accordé à un tiers sauf si ce droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public comme le précise l'article 14. Ces dispositions rencontrent encore une résonance particulière dans le domaine des archives en raison des conventions et accords passés avec certains utilisateurs, cercles généalogistes ou cabinets de généalogistes professionnels. Rappelons que quelques-uns de ces contrats avaient en effet initialement prévu un monopole d'utilisation pour la consultation ultérieure de documents numérisés dans le cadre de ces partenariats. La direction des Archives de France, lorsqu'elle a été consultée, a toujours donné un avis défavorable à de telles clauses d'exclusivité.

L'article 15 prévoit les conditions dans lesquelles une redevance peut être payée à l'occasion de la réutilisation d'informations publiques. Le montant de ces redevances peut inclure les coûts induits par les traitements nécessaires à la mise à disposition des informations concernées ou à l'anonymisation de ces dernières. Mais le même article précise que l'administration peut inclure dans le calcul de la redevance des coûts de collecte et de production des informations ainsi qu'une rémunération, raisonnable est-il précisé, qui tienne compte des investissements réalisés ainsi que des droits de propriété intellectuelle. Ces dispositions visent sans doute plus particulièrement les données conservées dans les services publics eux-mêmes ; elles interpellent cependant le milieu archivistique et rejoignent les interrogations déjà exprimées sur l'intégration ou l'exclusion des archives du champ de la réutilisation.

L'article suivant de la nouvelle loi de 1978 précise au demeurant que le paiement d'une redevance est lié à la délivrance d'une licence dont les modèles doivent être mis à la disposition des utilisateurs potentiels. Cette licence précise les conditions de réutilisation des informations publiques. Les articles 15 et

¹ Loi de 1978, chap. II, art. 10 : « Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux a et b du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents élaborés ou détenus par :
des établissements et institutions d'enseignement et de recherche,
des établissements, organismes ou services culturels. »

16 constituent sans doute les dispositions clés de la réutilisation ; l'établissement d'une licence soulève en effet, de la part des archivistes, des questions de fond aussi bien que des interrogations sur les modalités pratiques de la mise en place d'un pareil dispositif.

Il est fait obligation par l'article 17, aux services administratifs qui produisent ou détiennent des informations publiques, d'élaborer un répertoire des principaux documents qu'ils conservent. Ces dispositions suscitent elles aussi des interrogations sur la forme des répertoires exigés. Les instruments de recherche élaborés à l'intention du public aussi bien que les bordereaux de versement réalisés par les services versants peuvent-ils se substituer aux répertoires ou convient-il de réaliser de nouveaux documents destinés à répondre aux obligations faites par la loi ? Les services d'archives ont-ils, une fois encore, les capacités de s'astreindre à ce travail supplémentaire ?

Enfin, les articles 18 et 25 déterminent, pour le premier, les amendes susceptibles d'être infligées à l'encontre des personnes qui réutiliseraient les informations publiques en violation des prescriptions prévues, et le second les modalités des refus opposés aux demandeurs. Toute décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques doit être notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des séries et des délais de recours selon des modalités analogues aux procédures suivies en cas de refus de dérogation.

▪ **Les interrogations des archivistes**

Première interrogation, les services d'archives relèvent-ils du champ de la réutilisation telle qu'elle est définie dans les nouveaux textes ou échappent-ils à cette obligation ? Nous avons relevé déjà des nuances entre la directive européenne et sa transposition en droit français. Une enquête rapide auprès de nos partenaires européens montre des positions divergentes sur le sujet ; les responsables des archives suédoises et allemandes semblent considérer que les services d'archives ne sont pas concernés par la directive européenne alors que d'autres, comme ceux des pays anglo-saxons, ont une approche sensiblement différente et ne voient aucun obstacle à ce que des données culturelles puissent rapporter des revenus aux établissements qui les détiennent.

La notion d'établissement culturel et le régime dérogatoire qui leur est appliqué en matière de détermination des modalités de réutilisation trouvent d'évidentes limites dans le domaine des archives, limites relevées au demeurant par la CADA. Si un service d'archives fréquenté par un public de chercheurs et de curieux, d'historiens, de généalogistes et de particuliers appartient sans conteste à la catégorie des établissements culturels, peut-on en dire autant pour les archives d'une commune de moins de 2 000 habitants qui conserve par dérogation des documents historiques comme ses registres paroissiaux, identiques pourtant aux doubles conservés dans les services départementaux d'archives ? Pour les mêmes documents, doit-on considérer qu'ils dépendent dans un cas d'un service culturel, dans l'autre non ?

Le paiement de droits de reproduction des documents conservés dans les services d'archives est largement accepté et ne soulève pas, d'une manière générale, de difficultés de la part des utilisateurs. La perception d'une redevance pour la réutilisation des données conservées dans les services à finalité culturelle, qu'il s'agisse de services d'archives, de bibliothèques et de musées notamment, suscite cependant des interrogations. Nombreux sont les professionnels de la culture qui restent attachés à la notion de gratuité des données culturelles et qui répugnent à envisager la mise en place de redevances pour leur utilisation.

Dans le domaine des archives, la pratique observée jusqu'à présent se caractérise au demeurant par un certain flou : la réutilisation des données ne donne généralement pas lieu à la perception de droits autres que ceux de reproduction lorsque la demande émane de particuliers et qu'elle reste modeste en volume. En revanche, lorsque la réutilisation porte sur des quantités importantes de documents, iconographiques

notamment, des contrats et conventions ont parfois été conclus avec les utilisateurs, dans le cadre plus particulièrement de la réalisation d'ouvrages illustrés. Toutefois, dans la plupart des cas, les responsables des services d'archives se sont contentés d'exiger que soient exactement précisées l'origine et les références des documents concernés et que leur soient remis quelques exemplaires des ouvrages.

Face aux nouvelles demandes formulées au cours des derniers mois qui portent sur un volume très important d'informations, la perception de redevances, surtout lorsqu'il s'agit de réutilisation de masse et à caractère commercial, peut apparaître cependant légitime et justifiée. L'établissement de licences peut-il ou doit-il concerner l'ensemble des documents conservés dans les services d'archives et être proposé à tous les demandeurs ? Dans l'état actuel de la réflexion, des critères de sélection paraissent devoir être mis en place ; demander le paiement d'une redevance pour la réutilisation des informations nécessaires à l'établissement d'une publication scientifique paraît difficilement concevable. Une telle pratique conduirait à rendre plus difficile la recherche que les services d'archives doivent au contraire encourager. Il en est de même pour les recherches à caractère médical menées sur les données de l'état civil par certaines équipes de recherche ou des laboratoires universitaires.

Les bases de données occupent une place particulière dans la réflexion engagée et la réutilisation des informations qu'elles contiennent soulève de nombreuses questions. Les juristes des collectivités territoriales ont fait valoir, à juste titre, que ces bases ne répondent pas à la définition des données brutes élaborées ou détenues par les services publics telles que fixées par les textes relatifs à la réutilisation, mais qu'il s'agit de données retravaillées et transformées. Ils considèrent également que la conception des logiciels qui en permettent l'exploitation justifie une protection liée à la réglementation du droit d'auteur. Dans ces conditions, les bases de données élaborées par les services d'archives relèvent-elle du champ d'application de la réutilisation ?

À ce sujet, mais la question est valable pour toute réutilisation, le consentement du service producteur est-il nécessaire pour toute réutilisation ? Il apparaît normal, il est même recommandé de solliciter l'accord du propriétaire d'un fonds privé déposé dans un service d'archives avant d'en permettre la réutilisation pour une édition, une exposition ou une reproduction, formes classiques de réutilisation. Sans parler de l'établissement de licences ou de la perception d'une redevance, ni de l'accord du propriétaire des documents lorsque ces mêmes documents sont gérés par une autre institution — c'est le cas de la majorité des documents de l'État conservés dans les services départementaux d'archives —, devient-il nécessaire en cas de demande de réutilisation par des tiers, voire même en cas d'élaboration d'une base de données par le service qui en assure la gestion, la conservation et le traitement ? Sur ce point, comment un partenariat intelligent peut-il être développé dans le respect du droit de propriété ? Autant de questions légitimes qu'il n'est pas possible d'évacuer sans même les poser.

Le traitement des demandes des cercles généalogiques, collaborateurs indispensables des services d'archives et les relations avec les cabinets de généalogistes professionnels soulèvent d'autres difficultés ; peut-on en effet prévoir des droits de réutilisation pour la reproduction de documents destinés à alimenter les dépouillements effectués par les bénévoles des cercles, habitués depuis longtemps à des relations confiantes avec les services d'archives et dont la coopération s'avère souvent heureuse ? Une distinction paraît devoir être effectuée avec les cercles qui mettent gratuitement les données collectées à la disposition du grand public et ceux qui perçoivent des droits ou exigent une rémunération pour en permettre l'accès, qu'il s'agisse d'une adhésion un peu forcée pour répondre à une demande ponctuelle, ou de la perception de droits lors de la mise en ligne des données.

Quelle position adopter par ailleurs à l'égard des cabinets de généalogistes professionnels qui proposent des campagnes de numérisation de séries complètes (enregistrement, recensements de population, état civil, etc.) dans le but d'une réutilisation qui n'a qu'une fin commerciale puisqu'elle se traduit par la rémunération des prestations assurées ? Doit-on traiter de la même façon les demandes qui émanent de petits cabinets de généalogie familiale qui disposent de moyens limités et celles faites par les cabinets de

généalogistes successoraux aux moyens beaucoup plus importants ? Autant d'interrogations qui peuvent remettre en question les relations des services d'archives avec leur public et leurs utilisateurs.

On peut s'interroger dans ces conditions sur l'opportunité de moduler la réponse apportée aux demandes de réutilisation, en prévoyant certes des licences, mais des licences gratuites pour un usage scientifique et la perception de redevances différenciées en cas de réutilisation commerciale. Doit-on privilégier les accords de partenariat et de réciprocité avec les cercles généalogistes et les cabinets de généalogistes professionnels, faire en sorte que les demandes de réutilisation soient profitables aux différentes parties intéressées, aux services d'archives comme au grand public ou aux utilisateurs ?

En tout état de cause, et quelles que soient les solutions retenues, la gratuité de l'accès aux informations conservées dans les services d'archives n'est pas susceptible d'interrogation. Cette pratique, affirmée dès la mise en place du réseau des archives publiques françaises par les assemblées de la période de la Révolution, constitue en effet un acquis qui ne saurait être remis en question.

Enfin, la question de la faisabilité de la mise en pratique des licences et la perception de redevances éventuelles ne peut être écartée ; nos services d'archives, surtout les plus modestes, ont-ils la capacité matérielle, alors que toutes leurs énergies sont consacrées à la collecte et au traitement des fonds, de distraire du personnel pour gérer de nouvelles procédures administratives ?

▪ Une cohérence indispensable

Compte tenu de la complexité du dossier et de ses incidences pour l'ensemble des directions patrimoniales, la direction des Archives de France a été amenée à solliciter l'aide et l'expertise des juristes du ministère. Les représentants des autres directions, celles des musées de France, des bibliothèques et de l'architecture et du patrimoine notamment, ont souligné qu'ils étaient confrontés à des demandes analogues de réutilisation. Ils ont toutefois indiqué que les demandes recensées par eux portaient presque exclusivement sur les conditions de réutilisation des informations contenues dans leurs bases de données alors que les sollicitations faites auprès des services d'archives, par le volume des informations concernées, présentent un caractère spécifique. Il est apparu par ailleurs, lors des premières rencontres entre juristes et représentants des directions, que les réponses données aux demandes de réutilisation variaient selon les secteurs patrimoniaux et que le ministère n'avait pas déterminé une politique claire en ce domaine.

La direction des Archives a considéré dans ces conditions qu'il convenait d'apporter aux interrogations soulevées par le réseau une réponse cohérente au niveau du ministère et qu'il appartenait à ce dernier de se prononcer sur le principe même de la réutilisation des données culturelles, la détermination d'une position en ce domaine ayant un caractère éminemment politique. C'est la raison pour laquelle elle a souhaité la constitution d'un groupe de travail associant l'ensemble des directions patrimoniales de manière à ce que des propositions soient soumises à la décision de la ministre. Cette position, relayée par la secrétaire générale du ministère, doit se traduire dans les mois qui viennent, par la constitution de ce groupe de réflexion qui prendra la mesure des problèmes liés à la réutilisation des informations publiques et qui, à partir de l'analyse des demandes et des besoins, pourra faire des propositions que l'ensemble des parties concernées attend.

Le chantier qui s'ouvre est large et dans l'état actuel de la réflexion, si les questions sont nombreuses, les éléments de réponse restent beaucoup plus limités. Dans le domaine des archives, la réflexion sur la réutilisation des informations publiques, enrichie par les expériences des membres du réseau, par les études juridiques déjà réalisées aussi bien par l'administration centrale du ministère que par les services des collectivités territoriales, est déjà bien engagée. Il importe que cette réflexion aboutisse dans des délais rapides de façon à éviter que l'adoption de mesures partielles ne nuise, dans un domaine promis à un riche avenir, à la cohérence qui plus que jamais s'impose dans la gestion des archives publiques.

Table ronde : L'archivage électronique – récits d'expérience

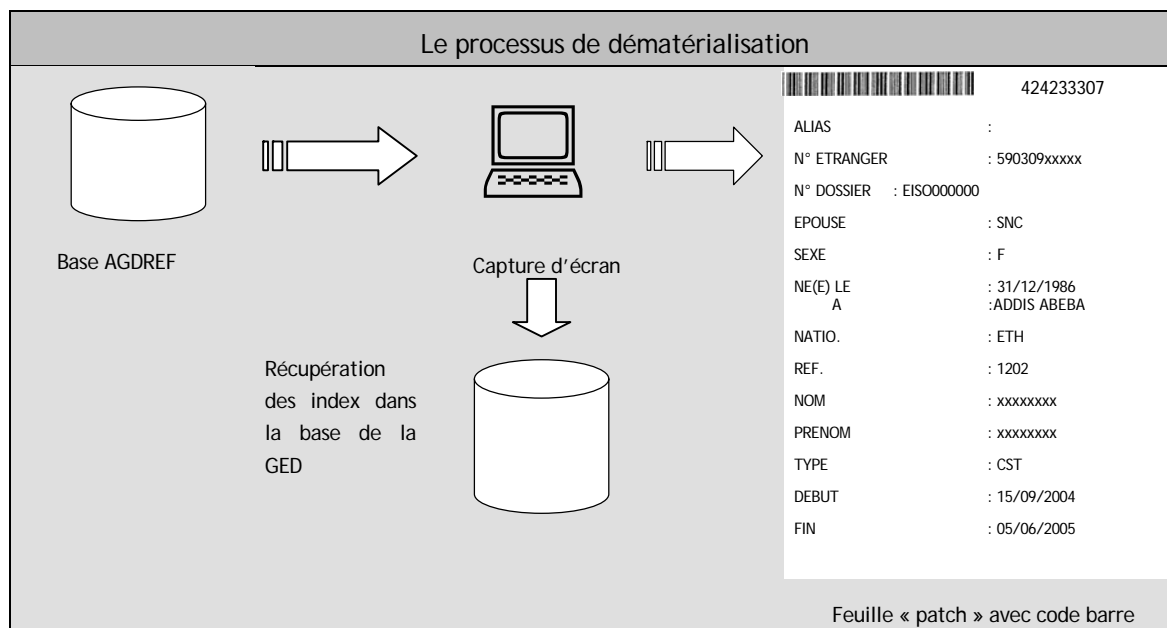
LA DEMATERIALISATION ET LA GESTION ELECTRONIQUE DE DOCUMENTS : LEURS IMPACTS SUR LES ARCHIVES PAPIER ET LA PROCEDURE D'ARCHIVAGE ELECTRONIQUE

Frédérique PILLEBOUE,
Archives départementales du Nord

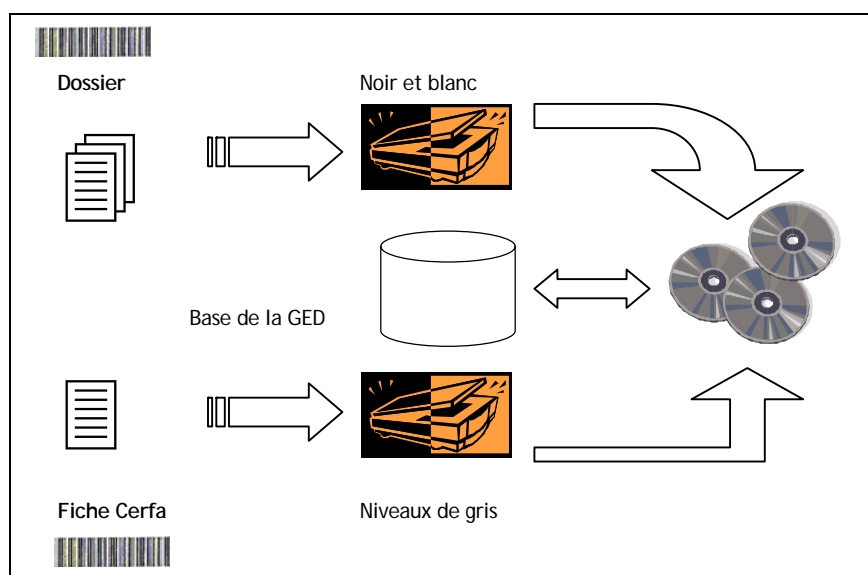
La gestion électronique de documents (GED) est un procédé adapté pour la dématérialisation de dossiers nombreux, volumineux, alimentés de façon régulière et sur une longue durée, nécessitant un accès immédiat. De fait, on fait appel à la GED lorsque la gestion des originaux sur papier est très lourde. La dématérialisation a provoqué un bouleversement des pratiques administratives : les pièces papier numérisées sont classées dans l'ordre chronologique de numérisation, par lots ou sessions journalières ; elles ne sont pas réinsérées dans les dossiers ; les documents électroniques natifs ne sont pas rematérialisés. On assiste à la suppression de la logique de constitution du dossier papier : seul le dossier électronique est complet et la conservation des originaux sur papier n'a souvent plus aucun intérêt, administratif ou historique.

Prenons l'exemple des dossiers individuels de demande et de renouvellement de titre de séjour, dits « dossiers d'étrangers ». Ceux-ci sont composés d'un formulaire de demande, dit « fiche Cerfa », qui porte la photographie du demandeur, sa signature, la validation de la demande par l'autorité compétente et de nombreuses pièces justificatives. La validité du titre varie de 6 mois à 10 ans, selon la nature du titre. La durée de vie du dossier s'étend jusqu'à fin de validité du dernier titre de séjour délivré, soit généralement toute la vie du demandeur. Les titres de séjour délivrés sont répertoriés depuis 1993 dans la base nationale AGDREF (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France).

Après avoir procédé à la préparation matérielle du dossier à numériser (reclassement des pièces, suppression des agrafes et trombones, etc.), l'opérateur se connecte sur la base de données AGDREF et affiche à l'écran les données relatives au dossier. Grâce à un émulateur préparamétré, certaines données sélectionnées sont alors « capturées » (copiées) et versées dans une base de données spécifique au système de GED, alimentant automatiquement les index qui permettront d'effectuer des recherches dans les dossiers numérisés. Le système édite ensuite une « feuille patch », sur laquelle on retrouve les données capturées et un code barre, qui servira d'identifiant pour le lot de pièces numérisées.



Ensuite, la numérisation se fait en deux temps : les pièces textuelles sont numérisées en noir et blanc, tandis que la fiche Cerfa, qui comporte la photographie du demandeur, est numérisée en niveaux de gris, pour garantir sa lisibilité à l'écran. La « feuille patch » avec code barre est numérisée en tête de chaque lot. Un processus de reconnaissance optique du code barre permet de faire le lien entre le lot numérisé et les index de la base de données. Les images sont ensuite gravées sur support non réinscriptible.


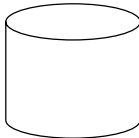
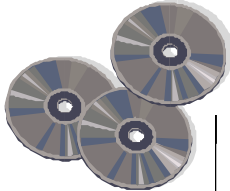
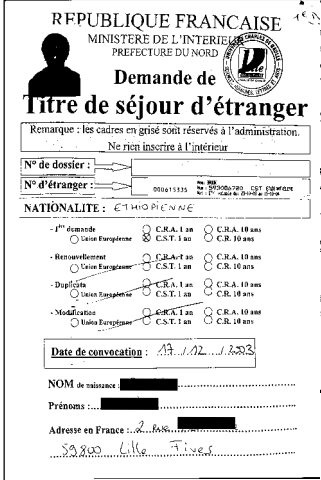
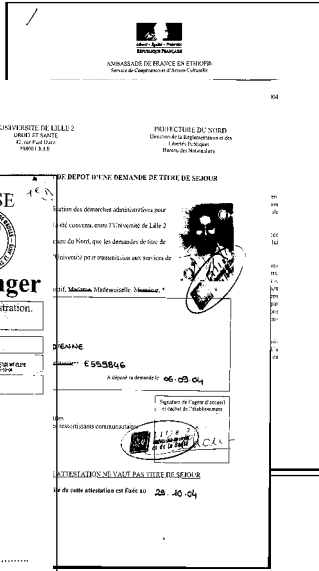


Il est important de souligner l'impact du processus matériel de numérisation décrit ci-dessus sur l'archivage papier et numérique. À partir d'une série homogène de dossiers papier, la numérisation induit la constitution de trois séries distinctes de documents papier :

Dossiers numérisés	Fiches Cerfa	Dossiers non numérisés
Classés séparément dans l'ordre de la numérisation (référence de la boîte insérée dans la base GED)		Classés par année de fin de validité du titre (pas d'inventaire)

À noter : pour les documents papier numérisés, la référence de la boîte d'archives, insérée opportunément dans la base de la GED, permet d'effectuer des recherches et d'éditer, le cas échéant, un inventaire. En revanche, les dossiers qui n'ont pas été numérisés après vérification du statut du titre de séjour dans AGDREF (DUA expirée, étranger naturalisé, etc.) sont le plus souvent dépourvus d'inventaire...

La numérisation crée également une série de dossiers numériques, référencés dans une base de données alimentée par un nombre limité de termes d'indexation.


Une base de données	Des images
 424233307 <p>ALIAS :</p> <p>N° ETRANGER : 590309xxxxx</p> <p>N° DOSSIER : EIS0000000</p> <p>EPOUSE : SNC</p> <p>SEXE : F</p> <p>NE(E) LE : 31/12/1986</p> <p>A : ADDIS ABABA</p> <p>NATIO : ETH</p> <p>REF : 1202</p> <p>NOM : xxxxx</p> <p>PRENOM : xxxxx</p> <p>TYPE : CST</p> <p>DEBUT : 15/09/2004</p> <p>FIN : 05/06/2005</p>  <p>Base GED</p>	  

Il convient donc de déterminer les règles de gestion et le sort final de chacune de ces collections de documents papier ou numériques. Il est possible, comme le montre l'exemple ci-dessous, de privilégier la collection numérique pour la conservation, le temps de la durée d'utilité administrative et à titre historique, et de détruire la collection de dossiers papier numérisés (sous certaines conditions : voir instruction de la direction des Archives de France DITN/DPACI/RES/2005/001 du 14 janvier 2005 relative aux modalités de délivrance du visa d'élimination des documents papier transférés sur support numérique ou

micrographique). Cependant, le choix peut être fait de conserver les originaux papier de certaines pièces numérisées (ici, la fiche Cerfa) pour des raisons juridiques et/ou historiques.

Le tableau de gestion (charte d'archivage de la préfecture du Nord, 2005)			
Dossiers papier non numérisés	10 ans après dernière demande	T	Conserver 10 % des dossiers
Dossiers papier numérisés	1 an	D	Les dossiers faisant l'objet d'un contentieux sont classés à part
Fiches « Cerfa » des dossiers numérisés	10 ans	C	
Dossiers électroniques	10 ans après dernière demande	T	10 % de chaque type de titre + 10 % de la nationalité la plus représentée + 100 % de la nationalité la moins représentée + 100 % des titres délivrés les années en 0

L'archivage des dossiers numériques et la définition d'éventuels critères de sélection sont cependant conditionnés par la nature des métadonnées disponibles dans le système de GED :

Critères de sélection	
 424233307 ALIAS : N° ETRANGER : 590309xxxx N° DOSSIER : EISO000000 EPOUSE : SNC SEXE : F NE(E) LE : 31/12/1986 A : ADDIS ABEBA NATIO. : ETH REF. : 1202 NOM : xxxxxx PRENOM : xxxxxx TYPE : CST DEBUT : 15/09/2004 FIN : 05/06/2005	– Limités aux champs de la fiche patch = champs de la base de données – Échantillons issus d'une recherche multicritère dans la base de données de la GED

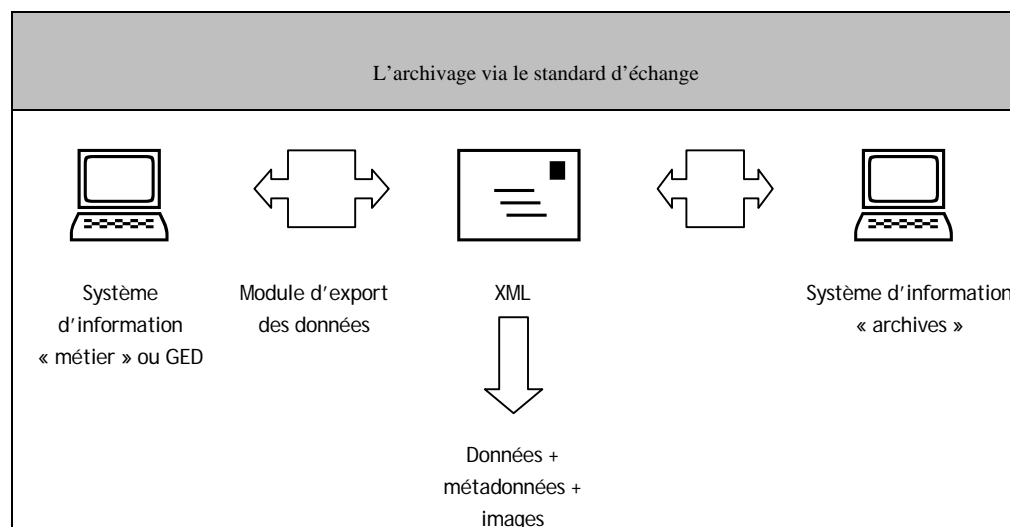
Ainsi, dans l'exemple présenté ci-dessus, il n'est pas envisageable de procéder à un tri spécifique des dossiers des étrangers décédés ou ayant restitué volontairement leur titre de séjour (comme le prescrit la circulaire AD 94-7 du 28 juillet 1994 relative au traitement et à la conservation des documents liés à la nationalité produits dans les préfectures et sous-préfectures), parce qu'aucun des index retenus lors de la constitution de la base de données du système de GED ne permet d'effectuer ce tri.

L'archivage définitif de tout ou partie des dossiers numériques incorporés au système de GED doit s'envisager comme une application spécifique du standard d'échange de données pour l'archivage : l'objectif est de générer un export de données et d'images à partir de l'applicatif de GED, sous la forme d'un fichier XML, dont l'architecture et la syntaxe sont conformes au standard d'échange. Dans l'exemple

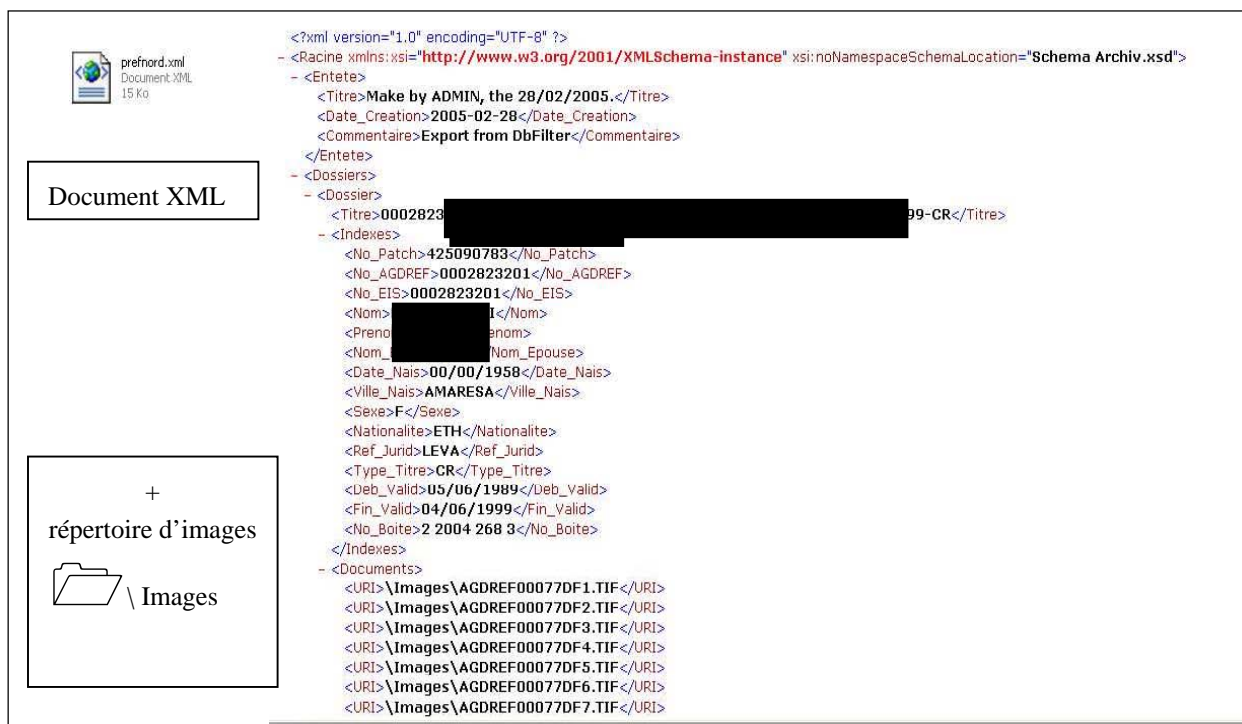
ci-dessous, les données issues de la base de données de la GED sont exploitées pour générer un bordereau de versement détaillé des dossiers numérisés. Sans ces données, les dossiers numérisés sont inexploitable.

Les tests effectués par les Archives départementales du Nord et la préfecture du Nord en 2005 pour modéliser l'export de données pour l'archivage définitif des dossiers numérisés de titres de séjour ont démontré la faisabilité de l'archivage de dossiers issus d'un système de GED caractérisé par une structure relativement simple.

Il est intéressant de souligner que les versements électroniques de dossiers numériques de titres de séjour seront bien mieux documentés que ne le sont les versements antérieurs de dossiers papier. Dans ce cas précis, le versement électronique présente donc de meilleures qualités documentaires que le versement papier, en raison de la récupération automatique de termes de description pertinents.



Structure du versement électronique		
Archive	Objet archive	Document
Versement	Dossier individuel	Document numérisé
Dossiers de demande de titre de séjours non renouvelés dont la date de fin de validité est > à 10 ans	Dossier n° AGDREF0000B4A4 n° AGEDREF n° EIS Nom Prénom [nom épouse] Date de naissance Ville de naissance Sexe Nationalité Référence juridique Type de titre Début validité Fin validité	



Remarque : le fichier XML présenté ci-dessus correspond aux tests de 2005, antérieurs à la publication du standard d'échange de données pour l'archivage (mars 2006).

L'expérience présentée ci-dessus incite à formuler quelques recommandations à l'usage des archivistes désireux de procéder à des opérations d'archivage papier ou électronique après la mise en place d'un système de GED :

- étudier avec attention le processus de numérisation et son impact sur les dossiers papier ;
- étudier avec attention les données de la base de gestion pour vérifier qu'elles sont compatibles avec l'application du cycle de vie et les décisions de tri ;
- vérifier que la base de données comporte les données utiles à l'édition d'un bordereau de versement électronique ;
- dans la mesure du possible, accompagner la définition et la mise en place d'un système de GED pour participer à la sélection des index en tenant compte des besoins pour l'archivage : présence d'éléments pertinents permettant de gérer le cycle de vie des données (ex. : date de clôture du dossier), informations indispensables à la rédaction d'un bordereau de versement, informations indispensables à la sélection des dossiers dans le cadre de tris déterminés, etc.

A défaut, il peut arriver que les options retenues par les services producteurs pour la mise en place d'un système de GED ne soient pas pertinentes au regard des principes d'archivage. Dans le pire des cas, la mise en place d'un système de GED interdit la reconstitution de dossiers papier de référence (ou rend cette option tellement lourde à mettre en œuvre que cela revient à l'écarter...) tout en excluant une solution d'archivage électronique satisfaisante. Il faut alors faire son deuil de la série documentaire concernée ou, à tout le moins, se résigner à accueillir des versements électroniques de mauvaise qualité, dont les modalités de retraitement éventuel sont encore à inventer...

LA COLLECTE DES DONNEES NUMERIQUES PRODUITES DANS LE CADRE DES MISSIONS D'AIDE SOCIALE DES DEPARTEMENTS

Nathalie REGAGNON,
Archives départementales
de la Haute-Garonne,
Céline GUYON,
Archives départementales de l'Aube

▪ Présentation du groupe de travail et de ses objectifs

Sur l'initiative de plusieurs départements¹, un groupe de travail relatif à la collecte des données numériques produites dans le cadre des missions d'aide sociale des départements, rassemblant à la fois des archivistes, des travailleurs sociaux et des chefs de projets informatiques s'est réuni en vue de définir les modalités d'archivage des données numériques produites dans le cadre des missions d'aide sociale des départements. La réflexion a été suivie de près et encouragée par la direction des Archives de France (DITN et DPACI).

La volonté de partager des informations autour d'une problématique commune — en l'occurrence l'archivage des données numériques de l'aide sociale à l'enfance dans un premier temps — a permis d'aboutir à des résultats rapides. Les premiers travaux, portant sur l'aide sociale à l'enfance et sur l'allocation personnalisée d'autonomie, ont en effet démarré en mars 2006 pour aboutir à la publication d'une note d'information et d'une instruction de la direction des Archives de France² en juin 2007.

Le groupe a cherché à définir et à établir une méthodologie de travail adaptable et réutilisable par tous pour la mise en œuvre des versements et des éliminations des données issues des bases de données utilisées dans les services des conseils généraux chargés de l'aide sociale. Pour cela, il s'est attaché à définir le cycle de vie des données, à proposer une sélection des données présentant un intérêt historique, pour chaque type de dispositif, et surtout à mettre en œuvre le standard d'échange de données pour l'archivage, dont la version 0.1 est parue en mars 2006, en rédigeant les profils idoines.

1 Participants : département et ville de Paris, départements de l'Ain, de l'Aube, des Bouches-du-Rhône, de la Dordogne, de la Drôme, de l'Eure, du Finistère, de la Haute-Garonne, de la Haute-Savoie, de la Loire, du Maine-et-Loire, du Nord, du Pas-de-Calais, des Pyrénées-orientales, du Rhône, de la Saône-et-Loire, de la Seine-Maritime, de la Seine-et-Marne, des Yvelines. Coordination : Nathalie Regagnon (Archives départementales de la Haute-Garonne) et Céline Guyon (Archives départementales de l'Aube).

2 Note d'information DITN/DPACI/2007/001 relative au groupe de travail sur la collecte des données numériques produites dans le cadre des missions d'aide sociale des départements ; instruction DITN/RES/2007/003 relative aux profils du standard d'échange de données pour l'archivage des données numériques de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Par ailleurs, le groupe a entamé un travail d'information en direction des éditeurs des progiciels métiers du social et métier des archives pour la mise en œuvre de ces préconisations.

Actuellement, la réflexion se poursuit avec les données produites et reçues dans le cadre des dispositifs du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'aide sociale générale (ASG).

▪ **Le contexte**

L'aide sociale constitue une mission essentielle des départements. Cette mission donne lieu à une production abondante d'archives et notamment de dossiers individuels qui, lorsqu'ils sont versés aux Archives départementales, le sont sous forme papier. Dans le contexte actuel, l'environnement papier reste donc largement prédominant ; la réflexion sur la mise en œuvre de systèmes de gestion électronique des documents en est à ses débuts, dans le cadre notamment de la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées.

Néanmoins, depuis plusieurs décennies, l'administration informatise ses procédures et crée des bases de données de plus en plus riches et complexes permettant de tracer les affaires et leur instruction ou encore les bénéficiaires et l'ensemble des événements qui les affectent. Ces bases de données sont développées avec des outils maison ou, le plus souvent, dans des progiciels métiers. Elles ont la plupart du temps remplacé les anciens fichiers, répertoires ou registres d'enregistrement. Les informations récapitulatives et synthétiques donnant accès aux dossiers papier n'existent donc plus sous forme papier.

L'archivage de ces bases de données se pose aujourd'hui avec acuité, pour deux raisons principales. D'une part, les informations à caractère personnel renseignées dans ces bases de données sont soumises à la loi informatique et libertés et ne doivent être conservées par les services gestionnaires que pendant le temps strictement nécessaire à l'exercice de leurs compétences. Dans le domaine de l'aide sociale, la Commission nationale informatique et libertés préconise de ne pas conserver ces données plus de 24 mois après l'aide accordée. À l'issue de ce délai, déjà atteint dans la plupart des collectivités, ces données numériques ne peuvent plus rester dans la base de production ou base métier et doivent être, selon les cas, éliminées ou transférées dans une base d'archivage intermédiaire. D'autre part, la récupération automatique de ces informations sous forme électronique permettrait la rédaction de bordereaux de versement plus détaillés et éviterait des ressaisies inutiles des informations fournies sur papier, tant par le service versant au moment de la préparation du versement des dossiers papier que par le service d'archives pour l'intégration dans son système de gestion.

Lorsque les dossiers individuels papier sont versés aux Archives départementales, les données numériques correspondantes ou bien ont été détruites, ou bien sont inexploitables. En effet, tant que les bénéficiaires sont suivis dans le cadre d'un dispositif d'aide sociale, le lien entre les données numériques et le dossier papier est maintenu : le numéro identifiant l'individu dans le système informatique est la clef d'accès au dossier papier. Par contre, au moment du préarchivage du dossier papier, ce lien est rompu. Le dossier est en effet sorti de la « classothèque » pour être rangé dans le local de préarchivage, selon une autre logique, et les données numériques sont soit détruites soit conservées mais inexploitables, comme en déshérence dans le système de gestion.

L'un des moyens de supprimer cette rupture de charge est d'intervenir dans le système de production du producteur pour transposer, dans l'environnement informatique, les notions de préarchivage et d'archivage en définissant précisément le cycle de vie des données numériques.

▪ La méthodologie

La définition du cycle de vie des données numériques

Un dossier individuel numérique est réputé clos lorsqu'une mesure concernant un bénéficiaire arrive à son terme mais il peut être réactualisé pendant toute sa durée d'utilité courante. À la fin de sa durée d'utilisation courante (par exemple, les 18 ans de l'enfant, son décès ou son adoption, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance), le dossier est préarchivé c'est-à-dire, transféré dans une base d'archivage intermédiaire où il sera conservé pendant toute sa durée d'utilité administrative. Plusieurs scénarii sont envisageables : une base d'archivage intermédiaire développée par l'éditeur dans le progiciel métier, une base d'archivage intermédiaire commune à plusieurs outils ou le transfert des données numériques vers une plate-forme d'archivage.

L'évaluation et la sélection des données

Le premier travail à entreprendre lorsqu'on souhaite archiver des données numériques issues de bases de données est sensiblement le même à fournir que pour le dossier papier.

En premier lieu, le groupe travaille dispositif par dispositif et veille ainsi à respecter l'unité d'un fonds (aide sociale à l'enfance, aide sociale aux personnes âgées, insertion, etc.).

L'évaluation et la sélection des données présentant un intérêt historique ont été basées sur une étude détaillée du fonctionnement des applications et sur un recensement des données enregistrées et de la façon dont elles sont enregistrées (présence de tables, d'outils de contrôle de la saisie, de champs obligatoires, etc.). La déclaration à la CNIL, les chartes d'écriture et les guides réalisés par les administrateurs constituent des outils précieux pour réaliser cette étude. Une démonstration approfondie de la base par ses utilisateurs, ou, mieux encore, la participation à une formation globale destinée aux utilisateurs, sont également une bonne manière de comprendre le fonctionnement d'un progiciel.

Il convient d'utiliser, autant que possible, les outils déjà réalisés même s'ils ont été conçus pour le papier. Ainsi, les circulaires de tri et d'élimination de la direction des Archives de France et les tableaux de gestion sont le point de départ incontournable de ce travail. Dans le cas de l'aide sociale à l'enfance, la circulaire AD 98-6 du 6 juillet 1998 relative au traitement des archives produites dans le cadre de l'aide sociale en faveur des mineurs a servi de base au travail du groupe, qui a ainsi fait l'économie de la réflexion sur les grands principes de tri (conservation de tous les dossiers). En revanche, s'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie, il n'existait pas de telle circulaire.

Le groupe de travail a dû également définir les grands principes de tri et, notamment, l'échantillonnage ou non des dossiers. La présence du DPACI était alors nécessaire. Plusieurs questions ont fait débat : profite-t-on du support électronique pour garder une trace de tous les individus et ainsi laisser le choix aux chercheurs de se constituer leur propre échantillon ? Ou applique-t-on les mêmes critères de tri que pour le papier en partant du principe que la sélection des archives est une mission incontournable de l'archiviste ?

Une fois les grands principes de tri définis, il est nécessaire d'affiner la sélection de manière détaillée, champ par champ le cas échéant, et de préciser, pour chaque type de données, le sort qui lui est réservé (conservation ou élimination).

Deux scénarios d'archivage se sont dessinés :

– cas n° 1 (ASE) : ont été retenus les éléments permettant d'identifier de manière sûre et certaine un enfant et les éléments permettant de contextualiser l'aide sociale à l'enfance et laissant ouvertes les possibilités d'une recherche à caractère sociologique. Ce choix s'explique notamment par le fait que tous les dossiers des enfants sont versés aux Archives départementales sous forme papier ;

– cas n° 2 (APA) : les informations saisies dans la base de données pouvant se substituer, au terme de la durée d'utilité administrative, aux dossiers papier (présence des mêmes catégories d'information sur les deux supports), ont été retenus, d'une part, les éléments permettant de compléter le bordereau de versement et, d'autre part, le contenu de données (équivalent du contenu du dossier papier) ; la conservation des données électroniques des dossiers clos les années 0 et 5 a été proposée mais le groupe a également laissé ouverte la possibilité de garder trace de tous les individus.

▪ L'implémentation du standard d'échange de données

Conformément à l'instruction DITN/RES/2006/001 du 8 mars 2006, l'export des données à verser aux Archives départementales ou à éliminer doit être conforme, techniquement, au standard d'échange de données pour l'archivage, dont la version 0.1 a été publiée par la direction des Archives de France et la DGME en mars 2006. Les services publics d'archives seront ainsi en mesure d'inclure ces données dans leur propre système d'information, en vue d'en assurer la bonne conservation.

Le standard d'échange de données pour l'archivage spécifie, sous la forme d'un ensemble de schémas XML, les messages nécessaires aux différents échanges entre le service versant (service à l'origine du transfert des données ou de la demande de visa d'élimination) et le service public d'archives. Sont en particulier décrits les bordereaux de versement et d'élimination eux-mêmes, mais aussi d'autres messages nécessaires au cas où le dialogue entre le service versant et le service public d'archives se poursuivrait sous forme électronique (accusés de réception, messages d'anomalie, etc.).

Le groupe de travail s'est donc attaché à établir des profils ou *mapping* pour l'ensemble des dispositifs de l'aide sociale. Un profil est un mode d'emploi du standard d'échange de données pour l'archivage, pour une catégorie de données. Il établit la correspondance entre les champs du progiciel métier et les balises XML du standard d'échange. Le choix du groupe de travail s'est porté sur l'écriture d'un profil par dispositif afin de rester fidèle aux processus administratifs.

Les profils comportent :

- la nature des données à verser ou à éliminer ;
- la structure du bordereau de versement et du bordereau d'élimination, c'est-à-dire la description des dossiers à verser ou à éliminer ;
- la structure des dossiers à verser lorsqu'ils sont sous forme électronique ;
- les fonctions d'export souhaitées.

Pour la description des dossiers des bénéficiaires de l'aide sociale à verser, deux niveaux ont été retenus :

- le niveau supérieur, identifié par l'élément « Archive » dans le standard d'échange de données pour l'archivage, correspondant à un ensemble de dossiers individuels clos pendant le même intervalle de dates ;

– le niveau inférieur, identifié par l'élément « objet d'archive » dans le standard d'échange de données pour l'archivage, correspondant à un dossier individuel ; il y a autant d'« objets d'archives » que de dossiers individuels versés.

À chacun de ces niveaux de description, sont associées des métadonnées qui portent sur le contenu (informations de description qui proviennent de la base de données), la gestion et le format des données et des mots-clés, en vue de faciliter le repérage, la gestion et la préservation des données versées. Pour la description des dossiers ou des données à éliminer, seul l'élément « Archive » a été retenu, car une description plus poussée ne paraissait pas s'imposer.

Le groupe a souhaité aller plus loin que le profil et proposer une liste de fonctionnalités d'export attendues, au cas où l'éditeur du progiciel serait prêt à faire évoluer son outil : il faudrait bâtir un module d'export au sein même du progiciel, sous la forme d'un écran comprenant des champs spécifiques dont, par exemple, la traduction des données en clair au moment de l'export, etc.

▪ **La mise en œuvre des versements et des demandes d'élimination**

Les transferts et demandes d'élimination obéissent aux principes définis par le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979. Mais, en raison des contraintes techniques liées à tout projet informatique et au nombre des partenaires impliqués, il est souhaitable de définir, dans un contrat de service, les rôles et responsabilités des différents intervenants, en particulier du service public d'archives, du service d'aide sociale et du service informatique.

Le contrat de service définit les caractéristiques des données numériques à verser et/ou éliminer (le format des transferts, leur volume maximal, leur fréquence, les actions précises à réaliser par chacun, les outils utilisés), encadre les obligations et responsabilités de chaque acteur (autorité d'archivage et opérateur d'archivage) et modélise les processus de versement et d'élimination.

▪ **Conclusion**

La méthodologie employée par le groupe de travail a vocation à être réutilisée et améliorée par d'autres archivistes pour d'autres types de dispositifs : l'archivage électronique des dossiers de demande de titres de séjour, des dossiers des bénéficiaires de la CAF, etc.

Par ailleurs, le groupe de travail a abordé la problématique liée à la restitution des données : un travail avec les éditeurs des progiciels métiers des archives reste à entreprendre pour que les données collectées aujourd'hui puissent être communiquées en salle de lecture des services d'archives demain.

LES ARCHIVES ELECTRONIQUES : COLLECTER POUR CONSERVER ET COMMUNIQUER

Gaëlle MIGNOT,
Archives départementales des Yvelines

Les Archives départementales des Yvelines ont débuté leur expérimentation en matière d'archivage électronique en travaillant directement avec les services versants. Chacun des dossiers présentés ci-dessous a été initialement géré de façon autonome sans établir de relation les uns avec les autres.

– Données issues de l'application *Nouvelle chaîne pénale* (enregistrement des affaires arrêtées au niveau du bureau d'ordre pénal) : versements en mai 2004, septembre 2005 et décembre 2006 (versements non conformes au standard d'échange – travail effectué par le ministère de la Justice et la direction des Archives de France).

– Données issues d'une base de gestion foncière de l'Établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines (EPASQY) : versement en décembre 2005 (versement conforme à la version soumise à appel à commentaires du standard d'échange, transformé dans la version 0.1 du standard d'échange au cours de l'été 2007).

– Actes soumis au contrôle de légalité : en attente ; les Archives départementales des Yvelines ont été associées à la réflexion à partir de 2004 (conforme au standard d'échange version 0.1).

La rédaction d'une fiche projet sur la mise en œuvre d'une plate-forme d'archivage électronique a commencé dès juillet 2005. Ensuite, compte tenu du contexte national, nous avons attendu les résultats de l'enquête commanditée par la direction des Archives de France sur les plates-formes d'archivage électronique, diffusée par la note d'information du 13 octobre 2005. C'est sur la base de celle-ci que les Archives départementales ont dressé la première version des spécifications fonctionnelles de leur plate-forme d'archivage électronique. Au départ, l'approche était essentiellement consacrée à l'archivage des actes soumis au contrôle de légalité.

▪ Réflexions en amont du développement

Développement interne / développement externe ?

Confrontés à la demande du tiers de télétransmission (la Caisse des dépôts et consignations) de pouvoir libérer ses serveurs à l'été 2006, nous souhaitons disposer rapidement d'une infrastructure dotée de fonctionnalités minimum, essentiellement axées sur la collecte d'archives électroniques et en particulier sur la réception et le contrôle des transferts relatifs aux actes soumis au contrôle de légalité. Depuis, cette échéance a constamment été repoussée par le tiers de télétransmission... Compte tenu de l'offre logicielle existant sur le marché, se doter d'une plate-forme d'archivage électronique en recourant à un ou plusieurs prestataires extérieurs aurait demandé un temps important (rédaction de CCTP, procédure appel d'offre,

développement, etc.). La solution d'un développement interne paraissait plus rapide et mieux adaptée aux premiers besoins.

Mutualisation avec la numérisation (réponse provisoire adoptée) ?

Les Archives départementales des Yvelines possédaient déjà :

- un serveur de consultation doté d'une forte capacité de stockage (3 To en 2005) pour assurer la diffusion sur Internet et en salle de lecture du produit de la numérisation de documents conservés aux Archives départementales ;
- le matériel et les logiciels nécessaires à la sauvegarde régulière ;
- les postes de consultation (52 ordinateurs en salle de lecture).

En revanche, ni infrastructure de conservation (stockage des cédéroms dans des armoires), ni logiciel de gestion documentaire n'étaient en place.

La première approche a consisté à tendre vers une mutualisation des serveurs consacrés à l'archivage électronique avec ceux consacrés à la numérisation.

Or, dans la mesure où la numérisation ne disposait pas d'infrastructure de conservation, la mutualisation ne pouvait être que partielle. Dans un premier temps, en raison des volumes en jeu, il est apparu plus simple d'acquiescer deux serveurs de faible capacité (conservation et consultation) dédiés à l'archivage électronique.

Aucune décision n'a encore été prise pour le long terme. Les Archives départementales des Yvelines sont plutôt favorables à la mutualisation des serveurs consacrés à la conservation et à la consultation des données issues de l'archivage électronique et à celles issues de la numérisation. Cette mutualisation permettrait notamment d'obtenir un niveau supérieur de services pour la numérisation (infrastructure pour la conservation, maintenance plus régulière).

Périmètre de la première version de la plate-forme d'archivage électronique : fonctionnalités, sources, âge des archives collectées ?

La démarche adoptée a été pragmatique. Après un recensement de l'ensemble des fonctionnalités à mettre en œuvre pour le développement d'une plate-forme d'archivage électronique, seules celles dont le besoin était le plus urgent ont été retenues : réception et contrôle des transferts d'archives électroniques puis conservation et communication des métadonnées et des données. Le développement effectué suit les séquences de traitement des archives, il sera complété au fur et à mesure (demande de transfert, destruction, etc.).

Initialement, la question d'une infrastructure dédiée à l'archivage électronique n'a été posée que pour les actes soumis au contrôle de légalité. Par la suite se sont greffées d'autres types de productions électroniques natives.

Lorsque le tiers de télétransmission nous a alertés sur la saturation prochaine de ses serveurs, nous avons cherché une infrastructure de stockage pour accueillir les archives intermédiaires. Fallait-il mettre en place une infrastructure intermédiaire pour les archives du conseil général avant versement aux Archives départementales ? Ou était-il préférable de mutualiser la conservation et l'accès aux archives intermédiaires et archives définitives ? Rapidement, un consensus s'est formé autour d'un envoi direct aux Archives départementales. Cela permettait à celles-ci de se positionner très tôt dans la chaîne, à défaut d'avoir pu

intervenir dès la réflexion sur la mise en place d'une nouvelle application productrice d'archives électroniques. De plus, la prise de risque devenait ainsi minimale quant à la conservation d'archives électroniques à vocation historique.

Public : ouverture aux communes ?

La première phase de développement de la plate-forme d'archivage électronique mise en place a été peu coûteuse. Elle a consisté pour l'essentiel en un investissement humain et en l'achat de deux serveurs de 73 Go chacun. Cette capacité semble bien faible au regard des téraoctets produits dans le cadre de la numérisation de nos collections. Pour autant, elle devrait être suffisante pour les quatre à cinq années à venir. En revanche, la mise en place d'une infrastructure plus étoffée sera plus onéreuse. En fonction des moyens humains et financiers disponibles, les collectivités n'auront pas toutes la possibilité d'implanter ce type d'infrastructure. Dès le départ du projet, le conseil général a proposé son aide à l'ensemble des communes du département en accueillant en dépôt leurs actes soumis au contrôle de légalité.

▪ **Réflexions en cours de développement**

Lieu d'hébergement : Archives départementales des Yvelines ou hôtel du département ?

Où le serveur de conservation allait-il être installé ? Aux Archives départementales ? Ou à l'hôtel du département ? Réglementairement, le directeur des Archives départementales est responsable des collections conservées dans son bâtiment. Pour autant, le serveur n'est pas forcément dans le bâtiment et peut être installé, par exemple, dans une annexe. Nous avons opté pour la solution qui nous semblait la plus raisonnable : le serveur de conservation à l'hôtel du département (intervention rapide sur machines si besoin) et le serveur de consultation aux Archives départementales (temps de connexion plus rapide en salle de lecture).

Cadre juridique

Relations avec les services versants

Afin de formaliser les relations entre service d'archives et service versant et définir contractuellement les rôles et engagements de chacun et la manière dont les enveloppes de transfert devaient être formées, nous avons établi une convention de transfert qui s'articule en deux parties : modalités juridiques et modalités techniques (modélisation des transferts conforme au standard d'échange de données pour l'archivage). Lorsque le service des archives est associé très en amont, ces informations peuvent figurer dans le cahier des charges destiné à l'acquisition d'une nouvelle application. C'est notamment ce qui a été fait, fin 2006, lors de la consultation destinée à choisir un tiers de télétransmission homologué pour la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité.

Relations avec les communes

À l'image de ce qui est réalisé dans le cas de dépôt d'archives papier, une convention de dépôt sera établie avec chacune des communes souhaitant faire transmettre ses actes soumis au contrôle de légalité sur notre plate-forme d'archivage électronique.

Écrans de recherche

Lors du développement des écrans de recherche s'est posée la question de la création d'un écran spécifique à un type de données (ex : écran pour actes soumis au contrôle de légalité) ou d'un écran commun à l'ensemble des sources conservées. Dans la mesure où cette plate-forme a pour vocation l'accueil de sources multiples et diverses, le choix s'est porté sur le développement d'un écran commun à toutes les sources de données, permettant la recherche en plein texte sur métadonnées, les critères de recherche typés, avec mots-clés, la recherche par administration.

Ouverture à d'autres sources de données (marchés publics, etc.)

L'ouverture à d'autres sources de données ne pose aucun problème dans la mesure où la plate-forme d'archivage électronique a été construite pour être générique. La seule condition à respecter est de se conformer aux modèles définis dans le standard d'échange de données pour l'archivage.

▪ Réflexions à court terme

Gestion des droits d'accès des personnes extérieures au conseil général des Yvelines ?

Actuellement, seules les métadonnées et données librement communicables sont accessibles aux publics, quel que soit leur profil : citoyen, service producteur, etc. Or les droits devraient pouvoir être modulés en fonction des attributions de chacun. Les personnes relevant du conseil général sont enregistrées dans un annuaire unique grâce auquel les droits de chaque agent peuvent être renseignés. Mais qui mettra à jour ces droits individuels ? Et qui, dans le cas d'agents ne relevant pas du conseil général, alimentera l'annuaire (et quel annuaire ?) et suivra ensuite les évolutions des droits de chacun ?

Articulation avec le logiciel documentaire (jusqu'à quel niveau d'intégration) ?

Les Archives départementales des Yvelines envisagent de se doter d'un progiciel de gestion documentaire à l'horizon 2008-2009. Outre la gestion des archives papier, cet outil serait destiné à intégrer les éléments de description issus des archives électroniques. De même, les modules destinés à la recherche et à la communication seraient utilisés pour tous les supports collectés. Cette opération n'est réalisable que si les fournisseurs de progiciel implantent le standard d'échange dans leur produit. Il convient en outre de s'interroger sur le niveau d'intégration possible de données propres à l'électronique (format, empreinte, etc.) dans un logiciel initialement conçu pour la gestion du papier.

Comment sécuriser l'accès aux données et aux métadonnées non communicables : recours à un coffre-fort électronique ?

Pour répondre aux impératifs de sécurité souvent mis en avant lorsque le domaine de l'électronique est abordé, et en particulier pour sécuriser l'accès aux données et aux métadonnées non communicables, nous nous posons la question de la mise en place d'un coffre-fort électronique. Cette infrastructure pourrait être utilisée tant pour l'électronique (métadonnées et données non communicables) que pour le papier (descriptions non communicables).

Relations avec les communes (répartition des rôles de chacun) ?

Le point le plus délicat reste celui des relations avec les communes. Comment aider les communes sans se substituer à elles ? Comment mutualiser sans ôter leurs prérogatives aux différents acteurs ? Dans la perspective de l'élaboration de la version finale de la convention de dépôt, les rôles de chacun devront être éclaircis en concertation avec l'ensemble des acteurs afin qu'une solution équilibrée soit adoptée.

Conclusions

Martine DE BOISDEFFRE,
directrice des Archives de France

Nous avons beaucoup parlé du sens de notre mission. Le préfet Dominique Schmitt a le premier rappelé que, dans le cadre de la RGPP, nous devons tous nous demander ce que nous faisons ; Jean Aribaud l'a lui aussi évoqué lorsqu'il a retracé les moments de sa carrière au cours desquels il a été en contact avec les Archives ; Simon-Pierre Dinard s'est également interrogé sur le sens de sa mission d'archiviste départemental.

À mon tour, au moment de clore ce colloque, je commencerai par rappeler ce que vous savez tous mais qu'il importe de bien avoir à l'esprit dans ce contexte nouveau.

La mission des archives est une mission régaliennne.

C'est également une mission obligatoire, pour l'État et pour les collectivités auxquelles l'État l'a déléguée. Cette mission porte sur un objet spécifique, l'archive — et non pas, pour une fois, « les archives » —, qui est double, et donc complexe. C'est d'abord un document administratif, un document juridique ou tout du moins ayant valeur probante. Puis, au fil du temps, il se métamorphose en élément du patrimoine. Il ne faut jamais oublier cette double nature qui fonde notre spécificité par rapport aux autres secteurs culturels. Et quand bien même nous prôtons une large ouverture en faveur des usagers, la communication des archives obéit à des règles.

C'est ce qui fait tout l'intérêt du métier d'archiviste, métier qui reste *un*, même s'il est à plusieurs facettes, administrative, scientifique et culturelle. De ce point de vue, je crois mon opinion très proche des conclusions et affirmations du colloque de 1991, *Les archivistes dans la France de demain*, dont il a beaucoup été question lors de la première journée. Ces trois dimensions sont toutes importantes même si, à tel ou tel moment de votre carrière, à tel ou tel poste que vous occupez, il arrive qu'un aspect l'emporte sur un autre. Il est vrai que cela ajoute encore à la complexité : votre métier est complexe, parce que son objet est complexe.

Cela nous oblige à insister sur la professionnalisation. Pour bien faire face aux trois facettes du métier, il faut en effet être formé. Au-delà des missions qui incombent à l'École des chartes et aux universités pour la formation initiale, au-delà de la formation continue et permanente assurée par la direction des Archives de France ou l'Association des archivistes français, il importe de mettre en œuvre l'accord que nous avons conclu avec le CNFPT de sorte que l'ensemble des personnels du réseau des services d'archives, qu'ils soient d'État ou territoriaux, puissent bénéficier de la formation. Cynthia Joubert a longuement évoqué, hier, son rôle au sein du centre de gestion qui dépasse largement celui de l'assistance et qui relève bel et bien de la formation permanente, outil véritablement indispensable pour aller vers la professionnalisation. N'oublions pas que l'audit transversal sur les archives, comme l'a rappelé François Robert, a consacré une de ses principales recommandations à cette professionnalisation, source d'économie, notamment quand il s'agit de gérer les archives courantes et intermédiaires de producteurs. C'est un argument de taille qu'il faut mettre en avant : professionnaliser les responsables d'archives, notamment ceux qui travaillent « en amont », n'est pas un investissement inutile mais permet au contraire d'aboutir à des économies considérables.

Ces deux journées ont été l'occasion de coups de projecteur sur trois séries de questions : ce que j'appellerai les « fondamentaux », l'actualité, l'avenir.

*
* *

Le premier coup de projecteur a éclairé ces « fondamentaux », au premier rang desquels je placerai le contrôle scientifique et technique. Tous ceux qui l'exercent, tous ceux qui en sont l'objet le savent : on ne peut se passer du contrôle scientifique et technique de l'État, en dépit de ses imperfections et de ses limites.

Il est essentiel pour assurer la meilleure collecte possible comme l'ont mis en lumière Line Skorka pour les Archives départementales et Edouard Vasseur pour le rôle des missions. Il permet, à l'heure des réformes qui touchent tant de secteurs, de donner une cohérence à cette collecte, mais aussi au traitement des archives et à leur communication, cela sur l'ensemble du territoire.

Ce qui est en cause, je le répète, ce n'est pas seulement l'élément patrimonial mais c'est ce qui permet aux citoyens de trouver des éléments de preuve, des éléments juridiques, c'est ce qui permet à l'administration de fonctionner. Ce besoin de cohérence ne peut être satisfait que grâce à cet outil essentiel qu'est le contrôle scientifique et technique.

Un autre élément, complémentaire à cette mise en cohérence, me paraît important à souligner même s'il est difficile d'en faire une norme, même s'il ne s'agit pas du contrôle scientifique et technique de l'Etat mais plutôt de l'exercice du conseil et de l'expertise : c'est le contrôle de « proximité », tel que l'a décrit Corine Hubert, directrice des Archives communales de Versailles. Comme beaucoup d'archivistes municipaux, elle assure ce type de contrôle, auprès notamment de ses propres services.

Enfin, je reprendrai à mon compte les propos d'Élisabeth Rabut, animatrice de la table ronde de la matinée, qui a estimé nécessaire que la direction des Archives de France puisse offrir à son réseau les bons outils d'expertise et d'évaluation, en réévaluant le cas échéant certains des indicateurs.

Le « réseau » est le deuxième élément fondamental dont vous m'avez souvent entendu parler. Je ne m'y attarderai donc pas mais je tiens à souligner que votre présence en grand nombre et la qualité des communications attestent bien de l'existence de ce réseau, de sa vitalité, de sa diversité. Beaucoup parmi vous ont rappelé que l'appartenance au réseau des services d'archives publics leur donne une véritable légitimité, une force auprès de leurs élus. L'animation sur le plan national est certes fondamentale mais elle ne suffit pas : les DRAC doivent assurer cette animation en région, susceptible elle aussi de conforter les archivistes dans leurs missions.

Le dernier point des fondamentaux, forcément très lié à l'actualité, c'est l'impérieuse nécessité de travailler « en amont », de pouvoir remonter le plus tôt possible dans le cycle de vie des archives. L'archivage électronique l'illustre de façon éclatante. À travers, là aussi, le contrôle scientifique et technique et tout ce qu'on peut voir émerger dans les services d'archives courantes et intermédiaires, c'est la suite que l'on est en mesure de mieux préparer. J'ai bien conscience que cela représente beaucoup de travail et qu'il vous est demandé toujours plus mais la question que relève par ailleurs l'audit sur l'archivage et que l'on doit tous se poser est très simple : ne s'agit-il pas d'un investissement très rentable ? L'archiviste ne peut plus demeurer dans une position d'attente et cela ne concerne pas seulement, loin s'en faut, l'archivage électronique.

*
* *

Les sujets d'actualité sont particulièrement abondants mais j'en distinguerai trois.

S'agissant des versements, sachez que nous sommes bien conscients, à la direction des Archives de France, que l'accélération des réformes et les multiples changements liés aux nouveaux modes de déconcentration des services de l'Etat, à la dématérialisation des procédures, aboutissent aujourd'hui à des afflux en masse dans vos services. Cette responsabilité obligatoire est difficile à assumer, parfois impossible compte tenu de la situation des bâtiments. Aussi faut-il tenter, tous ensemble, d'anticiper, d'accompagner et d'atténuer les effets du changement. À ce propos, nous avons eu avec Henri Osmont d'Amilly une discussion sur les masses d'archives qui allaient être déversées dans vos services. Ceux parmi vous qui sont concernés savent, par mes courriers, qu'il est conscient de cette difficulté et que nous travaillons ensemble à trouver des solutions. Dans certains cas, il est possible d'anticiper à l'instar de ce qui a été fait — Pascal Éven nous citait hier cet exemple — lors des restructurations des agences de la Banque de France. L'anticipation implique aussi la présence des archivistes — et je pense surtout aux directeurs d'Archives départementales — dans les collèges des chefs de service et les entités de pilotage stratégique pour les départements ou les régions. Pour les archivistes municipaux, c'est l'intégration dans les services qui leur permet également de mieux préparer l'avenir. Les DRAC, en tant que présidents des pôles culture ont de leur côté un grand rôle à jouer quand il s'agit de diffuser rapidement les informations qui peuvent avoir des impacts en terme de versements d'archives, l'information étant une clef essentielle de l'anticipation.

S'agissant de l'intercommunalité, essayons de résumer tout ce qui s'est dit au cours de la séance de la matinée. Grâce aux compétences dites « supplémentaires », il existe aujourd'hui, juridiquement, la possibilité pour les communes membres d'une intercommunalité de transférer leurs compétences en matières d'archives au bénéfice de cette intercommunalité. Il demeure toutefois un problème juridique avec l'articulation à trouver avec les dispositions concernant les communes de moins de 2000 habitants. En termes « d'affichage » de cette possibilité de transfert liée aux compétences « supplémentaires », peut-être faut-il privilégier la notion de compétence « optionnelle » évoquée ce matin. Excluons d'emblée les compétences obligatoires puisque cela équivaldrait à déposséder définitivement les communes. Pour ce faire, nous allons examiner quel sera le véhicule législatif le plus approprié et le plus expédient : le projet de loi sur les archives ou un autre projet de loi qui pourrait être porté par le ministère de l'Intérieur, où une réflexion est en cours. En tout état de cause, ces transferts devront se faire sous le contrôle scientifique et technique du directeur des Archives départementales.

Il est un dernier élément d'actualité autour de l'évaluation, dont il a aussi beaucoup été question, notamment à travers le contrôle de gestion. Je conçois que ce type d'outil puisse être mal perçu et vécu comme une contrainte. Et pourtant, il peut apporter un vrai soutien à vos actions : n'est-il pas avantageux de savoir que le coût de l'archivage intermédiaire d'un ml est évalué à 53,2 €. Peut-être faudrait-il, dans le cadre du contrôle de gestion et dans la suite de l'audit interministériel, évaluer le coût de « non-archivage » ?

*
* *

S'agissant enfin de l'avenir, j'évoquerai simplement quelques thèmes.

De nombreuses interventions ont évoqué les choix qu'il s'agit dès maintenant d'opérer en matières de mutualisation, de complémentarité entre les supports papier et électronique, d'externalisation. Comment les services d'archives vont-ils se situer dans des processus qui ne manqueront pas de se multiplier ? Il apparaît d'ores et déjà qu'en dépit d'un possible éloignement géographique des opérateurs par rapport aux services d'archives, ces derniers vont garder un rôle de responsabilité et d'homologation.

D'autres ont insisté sur la nécessité d'intervenir aux différents âges des archives, notamment à l'âge intermédiaire, reposant ainsi la question du records management... Elle mérite d'être attentivement suivie.

Enfin, à l'accès aux données publiques via les nouveaux modes de diffusion (bases de données, banques d'images, moteurs de recherche, etc.) de nouvelles réflexions. Certes, la question n'est pas nouvelle en soi mais tant le contexte européen que les nouveaux concepts de patrimoine « immatériel » exigent que nous proposons très rapidement des systèmes de conventions ou de licences destinés à prendre en compte tous les cas de diffusion des données publiques, qu'ils soient gratuits, payants, intermédiaires. Je sais combien le réseau des Archives attend impatiemment l'élaboration de cette doctrine et je tiens à vous redire, comme l'a fait Pascal Éven, que la direction des Archives de France s'y emploie très activement.

*
* *

Il me reste à remercier tous ceux qui ont coordonné la conception et l'organisation de ces deux journées de colloque : en premier lieu, l'équipe de Bénédicte Cartelier, chef du département du réseau institutionnel et professionnel, et notamment Hacina Hocine et le bureau du réseau et de la politique territoriale ; également celles et ceux, à la direction des Archives de France et dans le réseau territorial, qui ont déterminé les grandes thématiques, conçu les sujets des contributions et des tables rondes, pris contact avec les nombreux intervenants ; et bien entendu tous les intervenants, présidents de séance, animateurs et modérateurs des tables rondes. Je tiens à remercier tout particulièrement, tant pour la richesse de leur intervention que pour la sympathie et la compréhension dont ils font preuve à l'égard des Archives, Dominique Schmitt, préfet de la région Auvergne et du Puy-de-Dôme, Jean Aribaud, président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État, Philippe-Georges Richard, directeur régional des affaires culturelles d'Auvergne.

Je veux dire enfin toute ma gratitude au président du conseil général du Puy-de-Dôme, à Henri Hours, directeur des Archives départementales, au CRDP d'Auvergne pour la qualité de son accueil dans ses vastes et très fonctionnels locaux, à la DRAC d'Auvergne pour l'aide précieuse qu'elle nous a apportée pour l'animation et le bon déroulement de ces deux journées.