
Politique archivistique et évolutions territoriales : les années décisives 2010-2018

Élisabeth Verry, Christophe Gandon

Résumé

Politique archivistique et évolutions territoriales : les années décisives 2010-2018

Depuis 2010, de nombreuses mesures législatives ont affecté l'organisation territoriale de la France, accélérant en particulier au niveau local, dans un certain nombre de départements, des mouvements de regroupements communaux sous la forme de « communes nouvelles ». Cette évolution a été particulièrement rapide et forte dans le département de Maine-et-Loire, qui comptait en 2010 363 communes, et n'en compte plus, à la fin de l'année 2018, que 180. Parallèlement l'on assistait à une forte structuration des EPCI, structurés en neuf entités par le schéma départemental de coopération intercommunal publié par le préfet le 28 février 2016. Face à cette nouvelle réalité, le mode original d'intervention des Archives départementales à l'égard des communes et de leurs groupements mis au point depuis une vingtaine d'années, fait la preuve de son efficacité et de sa capacité d'adaptation. Une équipe d'une douzaine d'archivistes, coordonnés par le service départemental lui-même, sillonne le territoire et accomplit, tant auprès des nouvelles entités que des anciennes, des missions de classement et d'organisation qui s'étendent désormais aussi au contexte électronique. Le succès est au rendez-vous, mais l'importance de la demande et sa diversité représente un défi permanent.

Citer ce document / Cite this document :

Verry Élisabeth, Gandon Christophe. Politique archivistique et évolutions territoriales : les années décisives 2010-2018.

In: La Gazette des archives, n°252, 2018-4. Archives et territoires : évolutions ou révolutions ? pp. 49-70;

doi : <https://doi.org/10.3406/gazar.2018.5646>

https://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2018_num_252_4_5646

Fichier pdf généré le 05/01/2021

Politique archivistique et évolutions territoriales : les années décisives 2010-2018

Élisabeth VERRY

Christophe GANDON

La recomposition territoriale de 2010 à 2018 : une importante production législative

Les grandes étapes

Depuis 2010, de nombreuses mesures législatives ont affecté l'organisation territoriale de la France. Il est vrai qu'avec 22 régions, 101 départements, 36 800 communes et 2 600 groupements intercommunaux, l'organisation territoriale de notre pays, issue de sa longue histoire, pouvait à cette date être considérée, par rapport à celle de ses voisins européens, comme particulièrement touffue, voire inadaptée. Deux mouvements concomitants se sont alors conjugués, qui visaient au même objectif : réduire le nombre des entités et clarifier leurs compétences.

Le premier mouvement fut celui de la réduction du nombre des communes : la loi Marcellin du 16 juillet 1971 permettait déjà sous diverses formes la fusion, à leur initiative, de communes limitrophes, mais ces dispositions n'avaient eu qu'un succès limité, ne réduisant le nombre des communes que de 1 100 à la date de 2009. Le 16 décembre 2010, la loi dite de réforme des collectivités territoriales créait un nouveau régime de regroupement de communes, les « communes nouvelles ». Le 16 mars 2015, une seconde loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, vient compléter ce dispositif. Comme dans la loi Marcellin, le pouvoir d'appréciation est laissé au préfet qui, seul, promulgue la création d'une commune nouvelle lorsqu'il est saisi d'une demande.

La réflexion de la loi NOTRe, promulguée le 7 août 2015, est plus ample et vise à améliorer la cohérence et la lisibilité de l'ensemble du maillage territorial. L'idée initiale visait le renforcement des régions et intercommunalités et la suppression des départements. Le texte final, fruit d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale, n'a pas, notamment, retenu l'objectif de suppression des départements, affirmant au contraire leur rôle de chef de file en matière de solidarité et de cohésion territoriale. Les régions, dont le nombre était ramené de vingt-et-une à treize, se voient confortées dans leur responsabilité à l'égard du développement économique, ainsi que dans les domaines transversaux des transports, de l'aménagement du territoire et de l'enseignement supérieur. La clause de compétence générale est supprimée, les domaines partagés sont limités. Enfin, l'intercommunalité est renforcée, puisque le seuil de constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est relevé, passant de 5 000 à 15 000 habitants, avec cependant la prise en compte de situations antérieures ou spécifiques au-delà du seuil de 5 000 habitants. De nouvelles compétences sont confiées aux communautés de communes et d'agglomération.

Les conséquences réglementaires sur l'archivage

Face à ce paysage institutionnel mouvant, les services départementaux d'archives ont eu comme seule mission de poursuivre leur activité de contrôle et de conseil vis-à-vis des collectivités de leur territoire, dans le cadre d'une réglementation qui frappe par sa stabilité. De longue date, la propriété des collectivités territoriales sur leurs archives a été affirmée, et elle est maintenue, cette disposition étant étendue aux groupements de communes par la loi du 15 juillet 2008. Le principe du dépôt, dont les modalités d'application varient suivant que la commune atteint ou non un seuil de 2 000 habitants, reste lui aussi inchangé même si la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine l'infléchit quelque peu en élargissant les modalités du dépôt entre collectivités et en introduisant des dispositions spécifiques pour les archives numériques.

Si l'on compare les inflexions fortes induites par le contexte législatif national et le maintien d'une position égale, sinon immobile, de la législation propre aux archives, on serait tenté de déduire que les archivistes se sont trouvés, face à ces évolutions, en position d'observateurs et non d'acteurs. Or il n'en est rien, et l'exemple du Maine-et-Loire, dans lequel les transformations structurelles des collectivités ont été très fortes, prouve que l'archiviste placé devant cette situation de fait a été rapidement entraîné vers l'action, interpellé par les

évolutions, et qu'il a dû réagir, s'il voulait conserver auprès des collectivités recomposées sa position d'interlocuteur et de référent dans le domaine qui le concerne.

L'assistance à l'archivage des collectivités et de leurs groupements en Maine-et-Loire, un modèle original

Pour comprendre pourquoi et comment les évolutions survenues de 2010 à 2018 dans le paysage institutionnel territorial ont affecté et affectent encore la politique d'archivage mise en place par les Archives départementales du Maine-et-Loire à l'égard des collectivités du département, il convient préalablement de décrire dans quel état de situation elle se trouvait au moment de la survenue de ces mouvements. Il s'agit en effet d'un modèle original, développé empiriquement depuis de nombreuses années, appuyé sur un principe d'intervention directe sur le territoire, répondant à une situation observée, évaluée et contrôlée.

Les premiers pas

Avant les années 1990, les modes d'intervention des Archives départementales à l'égard des communes correspondaient au schéma ancien : inspections suivies d'un rapport succinct précisant les conditions matérielles de la conservation et la présence des grandes catégories documentaires avec leurs lacunes éventuelles. Les inspections étaient réalisées par l'archiviste départemental et lui seul, les rapports centralisés en une collection remontant souvent aux années 1930. Très peu de fonds communaux étaient alors déposés, quoique le département comptât, comme beaucoup, une majorité de communes au-dessous du seuil de 2 000 habitants. Les raisons en étaient autant le fait que Françoise Poirier-Coutansais, directeur des Archives départementales à l'époque, répugnait à adopter cette politique, que la volonté des maires, fortement attachés à leur histoire et à ce que leur patrimoine écrit demeurât sur place dans leur commune.

En 1993, un incident vint fournir une occasion d'étoffer la pratique : le maire de Segré, à qui avait été rapportée l'inquiétude causée par l'absence, dans les collections communales, du plus ancien des registres paroissiaux de la commune, sollicita de lui-même une visite. L'inspection eut lieu, et constata en effet le

manque de ce document emblématique. Les archives communales anciennement conservées dans le grenier de la mairie venaient d'être réinstallées dans un autre local, la perte avait sans doute eu lieu au cours de ce déménagement. Elles formaient un fonds important, non classé. Il fut donc décidé que la commune de Segré rémunérerait pendant le temps nécessaire (plusieurs mois) un archiviste professionnel pour effectuer le classement et dresser l'inventaire des archives communales. On fit appel pour cela au vivier d'archivistes fourni par la toute nouvelle formation de l'université d'Angers et, moins d'un an plus tard, Segré pouvait s'enorgueillir d'avoir à la fois entièrement classé son fonds d'archives et inauguré une exposition rétrospective sur l'histoire de la commune, installée à l'hôtel de ville et qui impressionna beaucoup.

L'expérience fit tache d'huile. Les communes environnantes se montrèrent intéressées et l'opportunité de disposer d'un professionnel pour mettre au point le classement du fonds communal fut désormais systématiquement proposée lors des visites et des formations animées par l'équipe des Archives départementales.

La position de retrait du centre de gestion

Le constat de réussite conduisit à rechercher les conditions de pérennisation. Naturellement, l'attention se porta vers le modèle assez courant de portage des actions par le centre de gestion, organisme de service dédié aux collectivités qui constitue dans bien des départements une réponse naturelle, sinon parfaite, à l'attente de ces structures. Une rencontre avec le directeur du centre de gestion de Maine-et-Loire, à la fin des années 1990, fut sans appel. Cette mission ne lui semblait pas entrer dans les compétences qui lui étaient attribuées, et il en contestait même par ailleurs, dans les cas où elle s'était développée, la légalité. Cette position très ferme interdisait d'espérer un quelconque soutien ou partenariat et ramenait le service vers ses seules forces.

La consolidation

Pour autant, la demande ne désarmait pas. Le choix fut fait alors résolument, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, de consolider l'offre de service autour d'une équipe de professionnels, affectés suivant les besoins exprimés par les structures et préalablement évalués, contrôlés suivant l'application stricte des possibilités données par la loi dans le cadre du contrôle scientifique et technique. En 2005, la création d'un poste de coordinateur des questions communales et intercommunales au sein des Archives départementales fut possible, et le service

disposa désormais d'un secteur à part entière dédié à l'appui à l'archivage des structures territoriales.

Les principes de fonctionnement sont les suivants :

- la demande d'intervention peut soit émaner de la structure elle-même, soit résulter du constat de nécessité découlant d'une visite ou d'une inspection ;

- dans tous les cas, les conditions et la durée de l'intervention du professionnel sont détaillées dans une lettre de proposition, signée du directeur des Archives départementales, et résultant d'un diagnostic approfondi effectué sur place par le coordinateur de l'équipe ;

- si elle accepte cette proposition, la structure doit alors délibérer afin d'inscrire la mission au rang de ses projets, matériellement comme budgétairement ; le coût de la mission n'est autre que le coût généré par l'emploi de l'archiviste, toujours évalué sur la base d'une rémunération au premier indice d'attaché de conservation du patrimoine, et employé directement par la structure ;

- une fois approuvée, la mission est inscrite au planning d'intervention de l'équipe intercommunale et assignée de manière prévisionnelle à l'un des archivistes ; il est ainsi possible d'offrir à chacun des intervenants la garantie d'une occupation linéaire, les missions se succédant sans interruption ;

- durant le temps de la mission, l'archiviste itinérant est assisté par le coordinateur qui effectue son installation, répond à ses questions, lui procure si besoin des conditionnements spécialisés (les conditionnements courants sont à fournir par la structure), s'assure de la bonne exécution de la mission et valide l'instrument de recherche qui est également sécurisé dans les bases de données des Archives départementales.

Le succès de cette formule est sans appel : à ce jour, 294 communes et communes déléguées ont bénéficié du classement de leurs archives ou vont le faire d'ici la fin 2019 ; seules 42 communes et communes déléguées restent à ce jour sans intervention programmée. Dans bien des cas, l'intervention a donné suffisamment satisfaction pour que des demandes de mises à jour soient effectuées régulièrement (Écouflant, Montreuil-Bellay, Mozé-sur-Louet). En ce qui concerne les structures intercommunales, la situation est également satisfaisante : vingt-trois fonds d'archives ont été traités ou vont l'être prochainement ; quatre groupements n'ont pas encore fait appel à l'équipe intercommunale.

La gestion de l'équipe intercommunale

Les membres de l'équipe intercommunale n'étant liés avec les Archives départementales par aucun engagement ou contrat, la gestion de l'équipe reste par nature mouvante. Il va de soi que, lorsqu'un membre de l'équipe est lauréat d'un concours ou se voit proposer un emploi pérenne, il peut être aussitôt libéré de ses engagements. Dans les autres cas, s'il souhaite mettre fin à sa coopération, il en sera aussi tout à fait libre, mais des efforts réciproques seront faits pour que le contrat en cours soit achevé ou repris sans que la structure qu'il quitte puisse en être affectée.

Pour permettre l'échange et le partage professionnels, les membres de l'équipe intercommunale sont invités à se réunir une à deux fois par an autour du coordinateur, pour évoquer les sujets d'actualité archivistique ou de pratique. Une fois par an, un bilan général de l'archivage des communes et intercommunalités est fait en présence du directeur et des responsables des services constitués des villes et agglomérations du département. C'est une occasion privilégiée de prendre en compte la dimension de l'action sur l'ensemble du territoire.

En outre, les professionnels en mission sont amenés à travailler à l'élaboration d'outils communs : transversalité du cadre de classement, fiches de conseils destinés aux personnels communaux, etc.

Composée jusqu'à 2015 de sept à huit professionnels en moyenne, l'équipe compte désormais douze intervenants, atteignant une taille critique qui nécessite une réflexion approfondie sur son évolution, même si les bénéficiaires en plébiscitent les résultats.

Les conséquences des évolutions : un profond bouleversement du paysage territorial

Le mouvement de création des « communes nouvelles »

Le mouvement le plus spectaculaire fut, dès que la possibilité en fut offerte par la loi de 2010, la création de « communes nouvelles ». Trois entités ont alors successivement vu le jour sous ce régime : une première tentative modeste fut la création de la commune nouvelle de Clefs-Val d'Anjou, officialisée par arrêté préfectoral du 19 novembre 2012, regroupant les communes voisines de Clefs et

de Vaumandry. Puis deux entités plus importantes s'engagèrent dans le dispositif, avec officialisation le 1^{er} janvier 2013 : Baugé-en-Anjou, regroupant les cinq communes de Baugé, Montpollin, Pontigné, Saint-Martin d'Arcé et Le Vieil Baugé ; Chemillé-Melay, issu du rapprochement des deux communes de Chemillé et de Melay.

Ce premier paysage institutionnel ne résista pas aux nouvelles incitations de la loi NOTRe de 2015 : Baugé-en-Anjou absorba la commune nouvelle de Clefs Val d'Anjou, voisine, et s'adjoignit Bocé, Chartrené, Chevire-le-Rouge, Cuon, Échemiré, Fougeré, Le Guédeniau, et Saint-Quentin-lès-Beaurepaire pour former, avec quinze communes, l'un des regroupements les plus importants. Chemillé-Melay pour sa part se recompose et absorbe, sous le nom de Chemillé-en-Anjou, les communes de Chanzeaux, La Chapelle-Rousselin, Cossé d'Anjou, La Jumellière, Neuvy-en-Mauges, Sainte-Christine, Saint-Georges-des-Gardes, La Salle-de-Vihiers, La Tourlandry et Valanjou. Un ensemble de douze communes est officialisé le 15 décembre 2015.

Par la suite, le mouvement devait se poursuivre à un rythme accéléré. Outre Chemillé, cinq autres entités voient le jour le 15 décembre 2015 : Beaupreau-en-Mauges (dix communes), Montrevault-sur-Èvre (onze communes), Sèvremoine (dix communes), Mauges-sur-Loire (onze communes), et Orée-d'Anjou (neuf communes) ; le 28 décembre 2015, Erdre-en-Anjou (quatre communes), le 31 décembre Val-du-Layon (deux communes). En 2016, le mouvement continue, mais avec de plus petites entités ; les regroupements ne concernant pour la plupart que deux à quatre communes, à l'exception de Genes-Val-de-Loire (cinq communes), de Loire-Authion et de Lys-Haut-Layon (sept communes chacune). Ainsi, alors qu'il comptait 363 communes en 2010, le département de Maine-et-Loire n'en comptait-il plus que 250 le 1^{er} janvier 2016. L'année 2016 vit encore plusieurs regroupements conséquents : Brissac-Loire-Aubance (dix communes), Ombrée-d'Anjou (dix communes) et surtout Segré-en-Anjou bleu (quinze communes) et Noyant-Villages (quatorze communes), ces deux derniers regroupements constituant, avec Baugé-en-Anjou, les trois pôles importants du nord-Anjou. Mais les arrêtés du 15 décembre, puis du 31 décembre 2016 et du 1^{er} janvier 2017 officialisèrent encore la création de plusieurs autres regroupements, dont celui de Doué-en-Anjou (huit communes), portant à cette date à 186 le nombre des communes de plein exercice sur le territoire du département.

Au 1^{er} janvier 2018, le nombre des communes ne s'élevait plus qu'à 183. Si quelques projets sont encore à l'étude, le mouvement semble aujourd'hui faire une pause. Mais il a été particulièrement conséquent, avec 39 communes

nouvelles regroupant 219 communes déléguées, dont le sort à ce jour est encore en suspens. Alors qu'elles sont encore, aux termes de la loi, toutes représentées dans le conseil municipal élargi qui préside aux destinées de la commune nouvelle, le mode de scrutin aujourd'hui prévu pour 2020 ne garantit pas la poursuite de cette représentativité. D'où la crainte d'une perte d'identité, de la dilution des relations de proximité et d'une désertification qui guetterait, à terme, les territoires ruraux ainsi privés de tout maintien d'une présence publique. De cet enjeu, les élus de terrain sont conscients, et un projet de loi s'élabore pour préserver le maintien dans chaque commune déléguée des compétences fondamentales garantissant le service à la population et le lien social.

La structuration de l'intercommunalité

Moins spectaculaire, mais tout aussi important, a été le mouvement de recomposition des structures intercommunales. Des mouvements de regroupement avaient déjà eu lieu depuis la fin des années 1990 à la faveur des premières lois favorisant l'intercommunalité. De nombreuses communautés de communes avaient vu le jour, dans la foulée de la loi pour l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, dite loi ATR. Peu après, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 dite loi Pasqua offrait aux « territoires présentant une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi »¹ la possibilité de se regrouper en « pays », afin d'exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres et de permettre l'étude et la réalisation de projets de développement »². Un certain nombre de pays, comportant une véritable dynamique, virent le jour en Maine-et-Loire, dont la quasi-intégralité du territoire se trouva ainsi répartie dans un mouvement précurseur. Mais ces structures, produits d'une démarche volontaire de coopération, n'étaient, au regard de la loi, ni des collectivités territoriales, ni des cantons, ni des établissements de coopération intercommunales à fiscalité propre. Elles devaient donc s'en remettre pour leur fonctionnement à des syndicats mixtes, porteurs de leurs projets, induisant là une construction complexe défavorable à leur dynamique. La loi de 2010 ayant supprimé la possibilité de créer de nouveaux pays, et à la faveur de la recomposition induite par la création des communes nouvelles, une dynamique s'engagea sous la

¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

² *Idem.*

conduite du préfet, aboutissant au schéma départemental de coopération intercommunale publié le 18 février 2016. Résultat d'après discussions, il structure le département de Maine-et-Loire en neuf grands territoires.

- Cinq communautés de communes

Anjou, Loir-et-Sarthe (27 576 habitants), Loire, Layon, Aubance (56 034 habitants), Baugeois-Vallée (35 336 habitants), Anjou bleu communauté (34 709 habitants), Vallées du Haut-Anjou (35 792 habitants).

- Une communauté urbaine

Angers-Loire Métropole (292 691 habitants).

- Deux communautés d'agglomération

Communauté d'agglomération du Choletais (103 248 habitants) et communauté d'agglomération Saumur-Val de Loire (100 424 habitants).

- Une communauté « urbaine » rurale

Mauges Communauté (120 630 habitants), cette dernière ayant la particularité de ne rassembler que des territoires ruraux.

Dans un mouvement parallèle, mais tout aussi important, regroupement et fusions touchèrent aussi les syndicats intercommunaux, en matière d'eau ainsi que d'assainissement collectif et non collectif. Le schéma de 2017 préconisait la fusion de l'ensemble des structures, hormis celles des trois communautés d'agglomération, pour former un syndicat unique. Mais la situation, partant de 75 entités différentes, était trop complexe. Une évolution sensible s'est fait jour cependant, le département ne comptant plus désormais que dix entités différentes au 1^{er} janvier 2018 en matière de distribution d'eau, et les EPCI montant en puissance dans la prise en charge de l'assainissement, comme le leur imposait la loi NOTRe.

Les conséquences de la recomposition sur les missions traditionnelles

Les archivistes, gardiens de la référence historique

Comme cela a été souligné plus haut, les archivistes n'ont pu que prendre acte des divers mouvements de regroupement et de recomposition survenus sur leur territoire. Lorsqu'ils ont été associés aux réflexions présidant à des

recompositions, ils l'ont été par des élus, à l'instar de la commune de Grez-Neuville qui, s'interrogeant sur le périmètre à définir d'une communauté de communes en 2002, demandait au directeur des Archives départementales de venir exposer, auprès du conseil municipal, les grands traits de l'évolution historique de la commune pour mieux en comprendre l'identité. Sur un plan plus général, une communication sur la géographie historique et l'évolution du territoire angevin à travers le temps fut présentée avec succès dans plusieurs cercles de décideurs, comme le collège des chefs de service de l'État, celui des directeurs du département, les personnels de la direction départementale des Territoires de l'État, ceux de la direction départementale des Finances publiques ou un certain nombre de cercles économiques et politiques, permettant de diffuser une vision de l'évolution du territoire éclairée par l'histoire.

Les saisines pour évolution des frontières départementales

Par ailleurs, suivant les dispositions légales, l'avis de l'archiviste fut sollicité lorsque les recompositions territoriales touchaient aux frontières départementales. Ce fut le cas à deux reprises, lors de la fusion des communes d'Ingrandes (Maine-et-Loire) et du Fresne-sur-Loire (Loire-Atlantique), formant depuis le 1^{er} janvier 2016 la commune nouvelle d'Ingrandes-Le Fresne, ou encore lorsque la commune de Freigné (Maine-et-Loire) se sépara du Maine-et-Loire pour entrer dans la commune nouvelle de Vallons de l'Erdre en Loire-Atlantique, y rejoignant les communes de Bonnoeuvre, Maumusson, Saint-Mars-la-Jaille, Saint-Sulpice-des-Landes et Vritz. Outre les avis réglementaires sur l'évolution du périmètre départemental, des prolongements archivistiques furent nécessaires pour accompagner la transmission des dossiers de suivi des archives des deux communes concernées, Le Fresne entrant dans le département et Freigné le quittant. Dans le dernier cas, les archives communales déposées aux Archives départementales de Maine-et-Loire furent restituées à la commune, et une décharge dûment signée du maire délégué et du directeur des Archives de Maine-et-Loire informa le directeur des Archives de Loire-Atlantique de cette restitution afin qu'il puisse apporter le suivi nécessaire. Dans le cas de Freigné se posa également la question du domaine de Bourmont, dont les archives familiales, encore sur le site, ont été bénéficiaires d'une mesure de classement au titre d'archives historiques en 2012. Une copie du dossier d'instruction et de suivi de cette mesure a été communiquée aux Archives départementales de Loire-Atlantique, à qui incombe désormais cette compétence.

La dénomination des nouvelles entités

Une particularité non anodine des communes nouvelles, et plus généralement des nouvelles entités, est de se doter d'un nouveau nom. Si la question est de moindre portée dans le cas des EPCI, qui sont avant tout des structures de gestion et adoptent pour être identifiées le nom ancien des territoires qu'elles recouvrent, quitte à les juxtaposer (communauté de communes Loire Layon Aubance) ou à créer des redondances (communauté urbaine d'Angers Loire Métropole, communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire, communauté de communes des Vallées du Haut-Anjou et communauté de communes Baugeois-Vallée), la question est plus sensible pour les communes nouvelles, porteuses d'une nouvelle identité qui se juxtapose, voire recouvre et risque d'affaiblir à terme celle des anciennes communes. La loi ne disait que très peu des obligations liées à ce nouveau choix, sinon qu'il devait être avalisé par le préfet lors de l'arrêté de création de la commune nouvelle. Aucune démarche spécifique donc d'autorisation ni d'étude préalable n'était nécessaire, contrairement à l'encadrement très strict qui préside à l'évolution du nom des communes anciennes, qui les conduisaient, même pour l'évolution la plus anodine, à solliciter un décret en Conseil d'État. Même si la législation a récemment sur ce point évolué, puisque le changement du nom d'une commune ne relève plus que d'un décret simple¹, le choix du nom d'une commune nouvelle relève toutefois d'une simple proposition issue d'un vote du nouveau conseil municipal. Si la plupart des noms nouveaux s'appuyaient sans surprise sur la géographie, juxtaposant les noms des anciennes communes ou cherchant dans la proximité de rivières, de forêts ou de traditions territoriales des dénominations facilement identifiables, quelques-unes se singularisèrent par des forgeries (Terranjou, Bellevigne) sans que l'archiviste soit le moins du monde sollicité. Bien tardivement, une circulaire du 18 avril 2017 de la direction générale des Collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur vient rappeler des règles simples. D'abord, que la reconnaissance du nom est l'apanage de l'État, puisque le nom de la commune nouvelle n'est officialisé que dans l'arrêté de création qui la reconnaît. Ensuite, que les règles orthographiques et syntaxiques générales s'appliquent de plein droit (majuscules, tirets, mots de liaison, etc.). Enfin, il est conseillé de s'appuyer avant tout sur la toponymie, de refuser les dénominations à caractère publicitaire ou touristique, et pour conforter le choix de s'appuyer, à titre de conseil, sur les Archives départementales.

¹ Code général des collectivités territoriales, article L. 2111-1.

La circulaire arrivait bien tard. Pour la plupart, les communes nouvelles étaient constituées, les arrêtés publiés et les noms déjà évoqués dans nombre de documents d'organisation communale ou intercommunale. Les Archives de Maine-et-Loire n'eurent à connaître qu'une seule demande postérieurement à la publication de la circulaire, dans le cas de la fusion des communes de Villevêque et de Soucelles, situées de chaque côté des rives du Loir. Assez naturellement, le conseil municipal de la commune nouvelle avait opté pour un nom générique faisant allusion au lien que constituait la rivière : Rives-du-Loir. Toutefois, un collectif d'habitants, hostiles à voir disparaître l'identité des communes fusionnées, plaide pour la conjugaison des deux noms originels et saisit le préfet d'une réclamation le 23 juillet 2018. La réponse des Archives départementales est nuancée. Elle confirme que, « d'un point de vue historique, les appellations de Soucelles et Villevêque sont très anciennes, remontant respectivement aux XI^e et XIII^e siècles pour les premières traces des noms. Elles résultent d'un ancrage local, Villevêque faisant référence à l'appartenance du territoire au domaine propre de l'évêché d'Angers pendant le Moyen Âge et l'Ancien Régime ». Une recherche fait apparaître également que les deux toponymes sont uniques au niveau national, alors que le Loir, cours d'eau auquel il est fait référence, traverse au préalable les départements d'Eure-et-Loir, Loir-et-Cher et Sarthe ainsi que 97 communes. Ces remarques, transmises en retour à la municipalité, la conduisent à saisir la Commission nationale de toponymie. Toutefois la réponse de cette instance, pourtant circonstanciée, ne fournit pas au conseil municipal de piste alternative recueillant consensus. La dénomination « Rives-du-Loir » est réaffirmée par un nouveau vote du conseil municipal le 27 septembre 2018, et s'imposera sans nul doute dans le futur arrêté.

La situation des services d'archives communaux et intercommunaux

En Maine-et-Loire, les évolutions territoriales ont eu peu de répercussions sur la composition et les missions des services d'archives municipaux déjà constitués. Les villes d'Angers, de Cholet et de Saumur disposent chacune d'un service confié à un professionnel depuis les années 1980, peu à peu complété par la prise en compte de l'intercommunalité. La communauté d'agglomération du Choletais s'est très vite rapprochée de son service d'archives communal et a confié à celui-ci la responsabilité des archives communautaires, créant ainsi un service mutualisé renforcé d'un poste de professionnel à mi-temps. Cette situation était déjà acquise avant 2010 et n'a pas varié. Il est à noter que, si le

service mutualisé a bien en charge les archives communautaires, il n'a pas en revanche compétence sur les autres archives produites par les entités du territoire, qui restent du ressort des Archives départementales.

À Saumur, l'existence d'un service d'archives municipal a été complétée, plus récemment, par la création d'un petit service d'archives pour la communauté d'agglomération (un agent, assistant de conservation du patrimoine). Comme à Cholet, ce service n'a pas vocation à prendre en charge ni à conseiller les entités du territoire, mais s'attache uniquement à la gestion des archives communautaires. Enfin, à Angers, une recomposition des services a été actée au cours de l'année 2018, sous une forme transversale : un service d'« archives patrimoniales », sous l'égide municipale, prend désormais en charge les archives historiques de la ville et la politique de valorisation, tandis qu'un service d'« archives vivantes », sous égide communautaire, a pour mission de suivre la chaîne de production des documents dans la phase courante et intermédiaire. Là encore, nulle compétence étendue aux communes membres de la communauté urbaine, dont la gestion reste de la responsabilité de chacune d'entre elles et l'accompagnement du ressort des Archives départementales. Cette évolution, qui n'est pas liée à une disposition réglementaire mais à l'avancée des mutualisations dans la collectivité angevine, s'accompagne d'une séparation physique par l'aménagement d'un nouvel espace dédié aux archives patrimoniales dans le pôle culturel prévu près du musée des Beaux-Arts, dont on peut penser qu'elle donnera à terme une meilleure visibilité au patrimoine écrit de la ville. Cette nouvelle organisation a été réaffirmée par le directeur général des services de la communauté urbaine d'Angers en janvier 2018 au cours d'une réunion des responsables administratifs communautaires.

Les conséquences de la recomposition sur l'accompagnement des territoires

Le maintien du contrôle scientifique et technique : un enjeu stratégique

Comme cela a été souligné plus haut, les différentes lois d'aménagement du territoire n'ont pas modifié sensiblement la position des Archives départementales, pas plus que les évolutions récentes du Code du patrimoine, qui continue à réaffirmer le rôle de contrôle des Archives départementales. En

revanche, en permettant le dépôt des archives des collectivités entre elles, le Code du patrimoine a ouvert de nouvelles perspectives, encore peu explorées. Ainsi est-il indiqué à l'article L. 212-12 :

« Les documents [...] conservés dans les archives des communes de 2 000 habitants ou plus peuvent être déposés par le maire, après délibération du conseil municipal, aux archives du groupement de collectivités territoriales dont elles sont membres, par convention ; aux archives de la commune désignée par ce groupement pour gérer les archives de celui-ci ou aux archives du département ».

Ainsi, la conservation matérielle des dépôts peut-elle parfaitement sortir de l'emprise des Archives départementales, celles-ci conservant la maîtrise du suivi par l'intermédiaire du contrôle scientifique et technique.

D'où l'importance que continue à revêtir celui-ci, poursuivi en Maine-et-Loire par un programme d'inspection que se partagent le directeur et le directeur-adjoint. Les inspections sont moins nombreuses mais plus ciblées : communes n'ayant pas été visitées depuis plus de dix ans (elles sont rares), dans lesquelles des évolutions importantes sont en cours (déménagements) ou des lacunes signalées (quelques témoignages de registres manquants ou de réponses insuffisantes apportées au public). Un cas particulier, le seul grave depuis de nombreuses années, a conduit en 2017 à prononcer une mise en demeure à l'encontre d'un maire du Maine-et-Loire, du chef de négligence : quelques cartons contenant des éléments résiduels d'archives de cette commune sont déposés, de nuit, en avril 2017 devant le service des archives communal de Saumur. Aussitôt identifiées et les Archives départementales averties, il s'avère que la plus grande partie des archives de cette commune a été dispersée après avoir subi plusieurs transferts, sans qu'aucun suivi n'ait été apporté par l'équipe communale, qui se dit ignorante des faits. Une visite de contrôle en mairie montre un autre volume résiduel stocké en vrac dans une salle du sous-sol, sans aucun soin ni connaissance du contenu. Une dégradation rapide, récente, puisque la commune avait fait l'objet jusqu'en 2015 d'un suivi attentif.

La lettre de mise en demeure, adressée aussitôt au maire sous le couvert du préfet, impose le dépôt d'office des archives restantes aux Archives départementales et demande à la commune le vote d'un crédit destiné à effectuer le classement, afin de mesurer l'étendue des lacunes. Le conseil municipal s'exécute et le travail est accompli lors d'une mission de quatre mois, pendant l'été 2018. Si une partie des archives communales a pu être sauvée grâce à ces mesures, provenant tant du résidu déposé auprès des archives de Saumur que de celui prélevé dans la commune, il n'en reste pas moins que d'importantes lacunes, certainement irréversibles, sont constatées, notamment

dans les registres de délibérations (1894-1934), d'arrêtés du maire, de contributions directes (XIX^e et XX^e siècles) ainsi que dans les documents de recensement militaire (1892-1967). Les listes électorales sont extrêmement lacunaires entre 1857 et 1931, et l'ensemble d'entre elles a disparu entre 1931 et 2007.

Bien entendu, ce cas extrême ne saurait être étendu à la situation de l'ensemble des communes. Et, en l'occurrence, les mesures de contrôle, survenues après la découverte des faits, n'ont pu que sauvegarder les traces, et non restaurer les lacunes. Toutefois, la fragilisation des situations matérielles est une réalité, et la situation des communes déléguées dans les années à venir, avec la diminution de la présence humaine, tant d'élus que de personnels administratifs qui en découlera, augmentera considérablement le risque que courent les documents, devenus des fonds clos dans des locaux d'entretien et de surveillance moins attentifs.

L'évolution de l'équipe itinérante : une demande très forte pour des interventions à géométrie variable

Alors que le périmètre des collectivités évolue, que la création de communes nouvelles entraîne la moitié des anciennes communes vers le statut de « communes déléguées », les demandes d'intervention présentées à l'équipe itinérante d'archivistes – c'est-à-dire aux Archives départementales qui en assurent la coordination suivant le modèle exposé plus haut – n'ont jamais été aussi fortes. Il s'agit pour une part de missions traditionnelles de classement d'un fonds d'archives communal, présenté par une commune isolément, soit en première intervention soit en « mise à jour », c'est-à-dire l'actualisation du classement et de l'inventaire. Mais ce format n'est plus majoritaire. L'organisation des collectivités entre elles a fait émerger un nouveau mode de saisine, celui de la saisine groupée, qui voit le chef-lieu d'une communauté de communes saisir les Archives départementales d'une demande concernant tout ou partie des communes qui la composent, suivant l'état de classement des archives de ses différentes entités, et rajoutant souvent aux missions classiques la reprise des archives des syndicats du territoire, avec mission de les identifier et, si nécessaire, de les réaffecter géographiquement. Une importante intervention eut lieu ainsi à la demande de la commune nouvelle de Montrevault-sur-Èvre, entité rassemblant onze anciennes communes, concernant un ensemble de 943 mètres linéaires conservé dans les hôtels de ville respectifs et quelques locaux annexes. D'une durée de quatre mois, elle consista en une clôture des fonds des communes déléguées et en l'ouverture au

siège de la commune nouvelle d'une série continue W, destinée à recevoir le fonds en cours de la nouvelle entité. Ce choix symbolique d'une série continue constituait d'ailleurs une rupture avec les pratiques précédentes, toutes les interventions prenant jusqu'alors pour socle le cadre de classement traditionnel de 1926, même si au fil du temps certaines adaptations étaient intervenues. La capacité de la commune nouvelle à poursuivre l'enrichissement des fonds de cette manière manifesterà sa maturité en matière de prise en charge de l'archivage. Des tableaux de gestion, couvrant l'ensemble des services de la commune, furent également élaborés.

L'expérience menée par la commune de Doué-en-Anjou va encore plus loin. Ici sont concentrées non seulement une intervention classique sur les archives de l'ancienne communauté de communes, de la commune et de ses communes déléguées, mais aussi une demande d'intervention sur les archives numériques, avec notamment l'élaboration d'une arborescence informatique et un traitement, y compris par restructuration de locaux, des archives des services techniques. L'archiviste retenu pour cette opération se voit offrir un contrat de trois ans, actuellement en cours. On peut espérer qu'il s'agit là d'une première expérimentation d'une pérennisation de poste dans les territoires, la fonction archives étant reconnue pérenne dans les territoires ruraux recomposés, et non seulement dans les villes ou agglomérations.

Car telle est la caractéristique observée dans l'évolution actuelle de l'équipe itinérante :

- la demande ne tarit pas, elle est au contraire de plus en plus forte ;
- le suivi et la présence sur le terrain, assurés par le responsable au sein des Archives départementales sont donc démultipliés ;
- l'équipe nécessaire pour répondre à l'ensemble des demandes s'étoffe, elle est actuellement de douze personnes et atteint les limites d'un suivi effectif ;
- les durées d'intervention sont plus longues et les schémas multiformes ;
- ces évolutions se conjuguent avec l'avancée des technologies et de nouvelles demandes d'intervention apparaissent, portant notamment sur l'organisation des documents numériques, la préparation d'un archivage électronique, etc. Ainsi, la commune d'Avrillé, proche d'Angers, vient-elle de souscrire un contrat de six mois pour ce motif.

Conclusion : quel avenir pour le modèle angevin ?

Des points forts... et des points faibles

Face aux évolutions constatées, le modèle angevin a certainement de nombreux atouts : son pilotage direct, par des Archives départementales présentes en tous les points du territoire grâce à l'équipe de professionnels en action et au représentant du service qui les coordonne, est certainement le point fort. Il permet de se tenir au plus près de l'observation des territoires, et à l'écoute de leurs attentes. Il permet de faire des Archives départementales l'interlocuteur unique en matière d'archivage, les intervenants privés n'étant, sauf pour quelques missions isolées, pas significativement représentés. Il permet une réactivité appréciable, une situation d'urgence pouvant toujours faire l'objet d'une mesure immédiate, avec recours au contrôle si nécessaire. Grâce au travail accompli durant les vingt-cinq dernières années, ce sont plus de 80 % des archives communales du territoire qui disposent désormais d'un instrument de recherche, et la situation progresse en matière de fonds intercommunaux. La carte des interventions, tenue très précisément à jour, en témoigne parfaitement.

Néanmoins, il serait déraisonnable de ne pas voir que des interrogations se font jour. D'une part, sur la capacité à mener de front le suivi de l'ensemble, qui repose à l'heure actuelle sur la présence d'un agent (attaché de conservation du patrimoine) dédié à cette tâche, mais dont la charge de travail, auprès d'une équipe de douze personnes, est aujourd'hui tendue à l'extrême. D'autre part, la multiplication des demandes, consécutive aux recompositions et à la capacité financière des nouvelles entités, met également le calendrier en tension. On compte aujourd'hui environ dix-huit mois entre le moment d'une première visite de diagnostic et la réalisation effective de la mission.

Enfin, la question de la situation des personnels accomplissant ces missions est également à considérer. Dans un secteur où l'emploi public est majoritaire, le modèle actuel les maintient dans une situation de relative précarité, puisque chaque entité est leur employeur successif. Ces emplois, conçus à l'origine pour être occupés par des jeunes diplômés au sortir de leurs études, issus notamment du vivier de la formation archivistique de l'université d'Angers, ont de plus en plus tendance à être occupés par des professionnels qui y recherchent une carrière, à défaut d'être intégrés par des concours territoriaux de plus en plus rares. Or, le schéma actuel ne leur ouvrira pas la voie vers la fonction publique et rend difficile, voire impossible dans le cas de contrats courts, leur accès à la formation et aux préparations des concours.

Des pistes pour l'avenir

Les comptes rendus réguliers effectués auprès des élus et la large approbation qu'ils manifestent de l'action de l'équipe itinérante d'archivistes ont conduit à voir ce sujet abordé, parmi d'autres questions transversales, lors d'une conférence départementale des territoires, réunie par le conseil départemental en juillet 2017. Pour répondre aux questions posées, il a été décidé de lancer une étude, à confier à un spécialiste des questions culturelles territoriales. Un cahier des charges a été établi et une consultation lancée. L'étude est en passe d'être attribuée, elle sera réalisée au premier semestre 2019.

De ses résultats découleront les options qui seront prises pour la pérennisation de l'action. Soit une forme de *statu quo*, actant que le modèle actuel est le meilleur pour aborder l'avenir avec ses qualités de souplesse et de réactivité ; soit la création d'une structure porteuse, offrant ses services à l'ensemble des collectivités demandeuses, avec des rapports à définir à entretenir avec les Archives départementales ; soit une redistribution des interventions sur le territoire, impliquant les intercommunalités, qui se doteraient alors elles-mêmes d'une compétence de gestion en matière d'archives associée à la création d'emplois pérennes. Les différentes hypothèses vont être passées au crible, avec pour objectif de dessiner les contours d'une présence recomposée des archivistes sur le territoire car, plus que jamais, dans la société mouvante qui est la nôtre, la consolidation de la fonction archives est nécessaire à la transparence démocratique et à la préservation des droits et de la mémoire des citoyens et des territoires.

Élisabeth VERRY

Directeur

Archives départementales du Maine-et-Loire

e.verry@maine-et-loire.fr

Christophe GANDON

Responsable du suivi des archives

communales et intercommunales

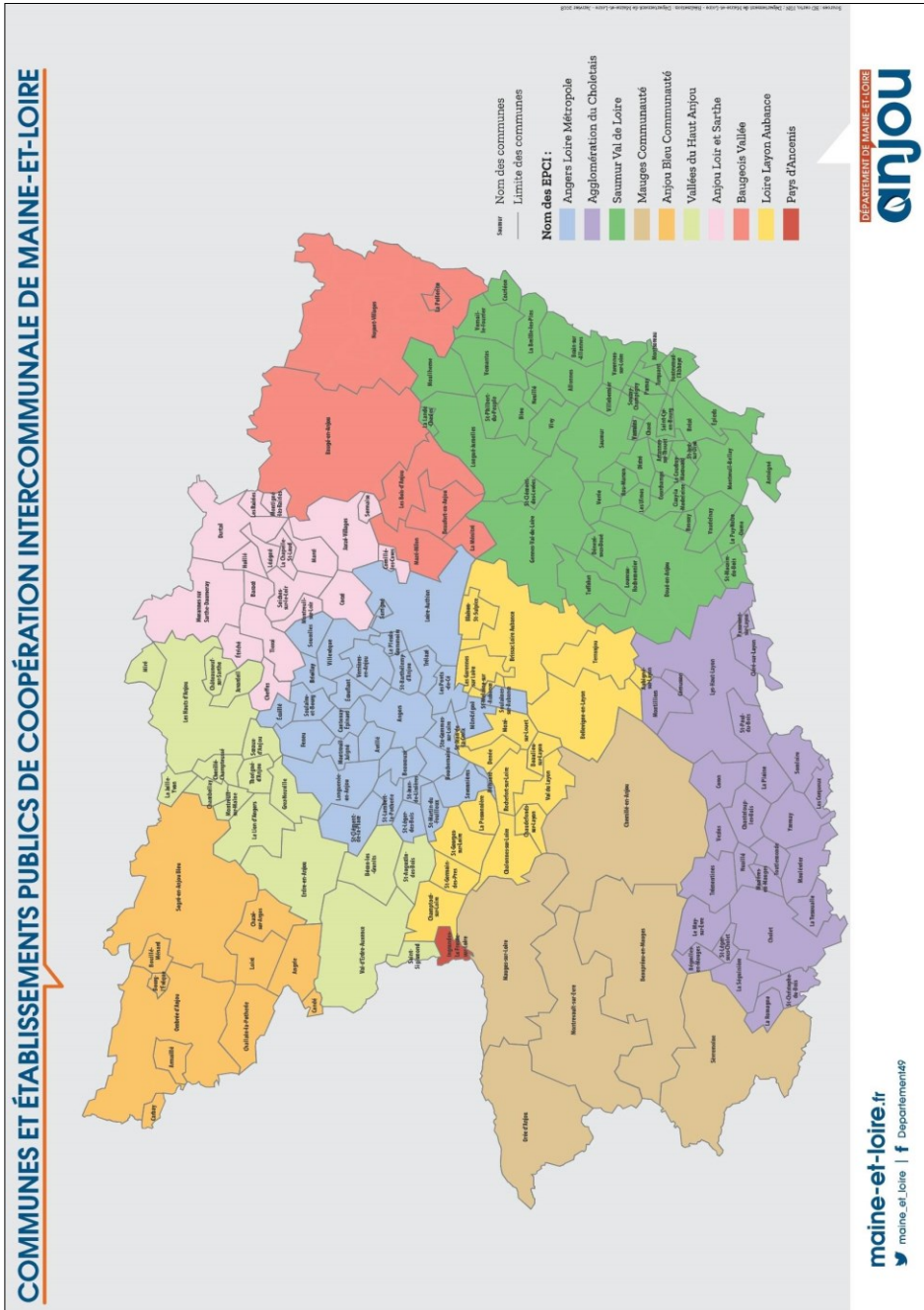
Archives départementales du Maine-et-Loire

c.gandon@maine-et-loire.fr

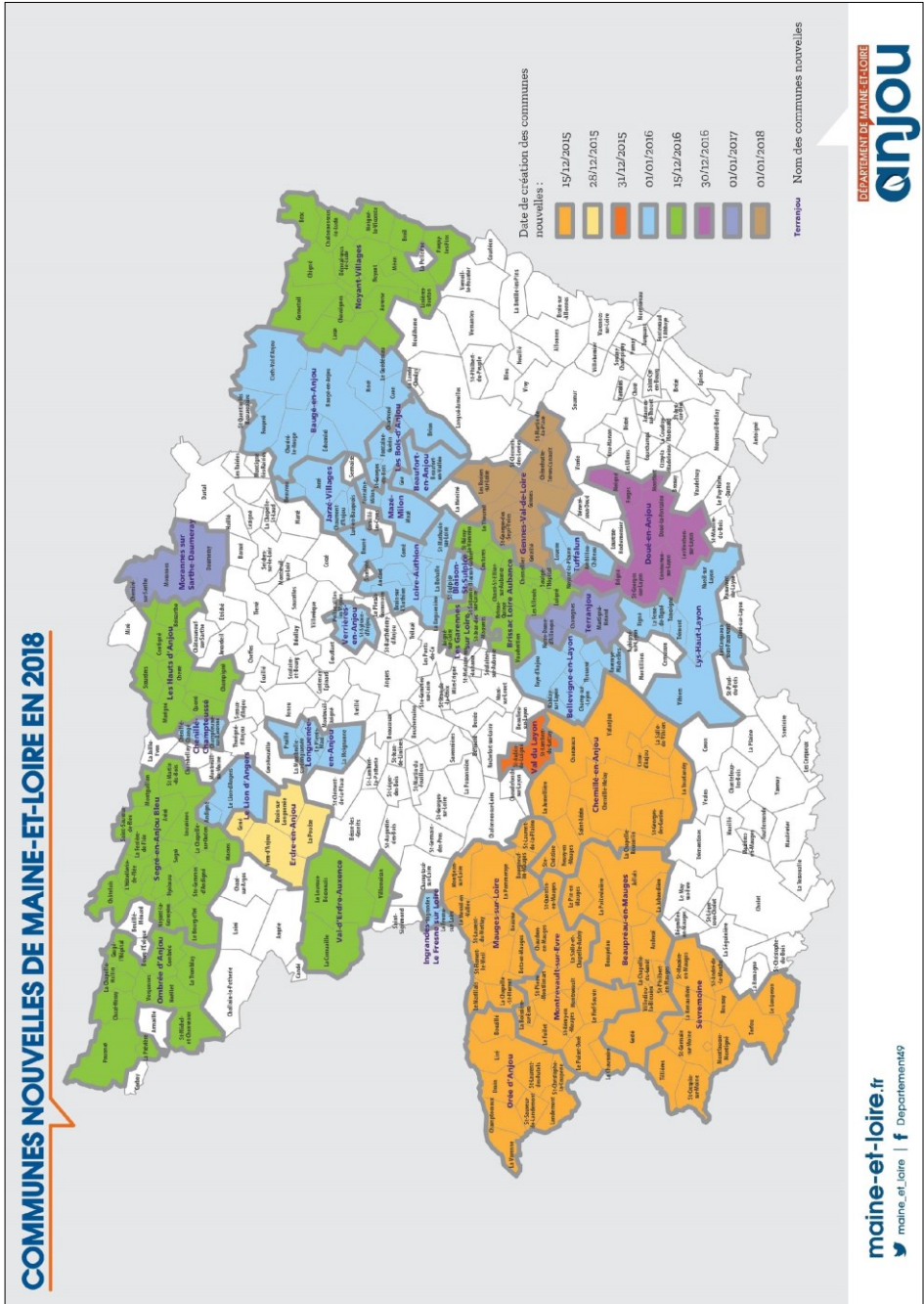
Politique archivistique et évolutions territoriales : les années décisives 2010-2018

Depuis 2010, de nombreuses mesures législatives ont affecté l'organisation territoriale de la France, accélérant en particulier au niveau local, dans un certain nombre de départements, des mouvements de regroupements communaux sous la forme de « communes nouvelles ». Cette évolution a été particulièrement rapide et forte dans le département de Maine-et-Loire, qui comptait en 2010 363 communes, et n'en compte plus, à la fin de l'année 2018, que 180. Parallèlement l'on assistait à une forte structuration des EPCI, structurés en neuf entités par le schéma départemental de coopération intercommunale publié par le préfet le 28 février 2016. Face à cette nouvelle réalité, le mode original d'intervention des Archives départementales à l'égard des communes et de leurs groupements mis au point depuis une vingtaine d'années, fait la preuve de son efficacité et de sa capacité d'adaptation. Une équipe d'une douzaine d'archivistes, coordonnés par le service départemental lui-même, sillonne le territoire et accomplit, tant auprès des nouvelles entités que des anciennes, des missions de classement et d'organisation qui s'étendent désormais aussi au contexte électronique. Le succès est au rendez-vous, mais l'importance de la demande et sa diversité représente un défi permanent.

ANNEXES



© Département de Maine-et-Loire



**INTERVENTION DES ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DANS LES COMMUNES ET COMMUNES DÉLÉGUÉES
BILAN 2017**

