

Réaffirmer le contrôle scientifique et technique des directeurs d'Archives départementales dans un nouveau contexte

Françoise Banat-Berger

Citer ce document / Cite this document :

Banat-Berger Françoise. Réaffirmer le contrôle scientifique et technique des directeurs d'Archives départementales dans un nouveau contexte. In: La Gazette des archives, n°224, 2011. Archives départementales et territoires : entre réforme de l'administration territoriale et territorialisation de la culture. pp. 59-67;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2011_num_224_4_4861

Document généré le 15/03/2017

Réaffirmer le contrôle scientifique et technique des directeurs d'Archives départementales dans un nouveau contexte

Françoise BANAT-BERGER

Introduction

Aujourd'hui, la réorganisation profonde que connaît l'ensemble des services de l'État (d'abord avec la refonte de la carte judiciaire puis avec la réforme de l'administration territoriale de l'État ou RÊATE) permet de poser, une nouvelle fois, la question de la place du directeur des services départementaux d'archives au sein des services de l'État, d'accompagner les réflexions sur la constitution d'une fonction archives pérenne au sein des services de l'État dans la suite de la circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001 et de faire le point sur l'impulsion donnée à la mutualisation des fonctions support. La question de la place du directeur n'a en effet jamais été clairement posée depuis les lois de décentralisation et on observe que dans le décret de 2004 sur les pouvoirs du préfet et l'organisation des services de l'État, lorsqu'il est question du collège des chefs de services, sont évoqués les chefs des services déconcentrés. Or, les directeurs des Archives départementales, qui ne dirigent pas des services déconcentrés de l'État mais des services des conseils généraux, participent dans de nombreux cas au collège des chefs des services de l'État, d'une manière toutefois différente suivant les départements. Il en ressort que ce qui devrait découler de la visibilité de ce directeur ne va pas de soi. Les enjeux en sont d'autant plus importants que les versements des services de l'État représentent toujours entre 70 et 80 % de l'ensemble de la collecte.

Un état des lieux difficile

En 2009, dans le cadre d'un groupe de travail constitué sur la situation des archives de l'État de la région Nord – Pas-de-Calais, les Archives départementales du Nord établissaient un constat difficile mais largement partagé par l'ensemble des directeurs d'Archives départementales. Sont évoqués tout à la fois l'ignorance – ou du moins la mauvaise connaissance – de la réglementation, quel que soit le niveau hiérarchique, l'inexistence de la fonction archives dans les organigrammes, le manque voire l'absence de définition des responsabilités, de procédures d'archivage, de moyens dédiés à la gestion des archives intermédiaires, de traçabilité et de suivi des documents archivés, de politique annuelle de tri, d'élimination et de versement, de réflexion sur la question des archives électroniques. Tout cela a pour conséquences inévitables la constitution d'arriérés d'archivage considérables, des destructions d'archives illégales, des locaux insuffisants en capacité par rapport aux besoins et ne répondant pas aux qualifications minimales pour la conservation des archives intermédiaires en termes de salubrité ou d'équipement, etc. La fonction archives n'est pas, sauf exceptions, clairement identifiée.

Cette situation difficile se traduit également dans les réponses à l'enquête lancée en 2010 par les Archives de France auprès du réseau des Archives départementales, à la suite de la refonte de la carte judiciaire et de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Les outils et dispositifs existants

Cependant, des outils et dispositifs existent déjà. On citera en premier lieu la circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État.

Celle-ci a constitué un apport indéniable dans la mesure où elle rappelle l'importance fondamentale d'une bonne gestion des archives intermédiaires et où elle identifie clairement les responsabilités en la matière, en particulier celle du préfet pour les services déconcentrés de l'État. Pour la première fois, la circulaire évoque clairement la question des archives électroniques en mentionnant la question de l'authenticité des données et de la nécessité des métadonnées. Enfin, cette circulaire indique également des pistes en matière de mutualisation.

Il est difficile d'évaluer les conséquences de cette circulaire. Elle a permis dans certains cas de consolider, voire de mettre en place de nouveaux dispositifs, notamment en matière de centres de préarchivage.

Selon les rapports d'activité annuels, on peut comptabiliser un total de seize centres de préarchivage préfectoraux. Sauf exception, les agents gérant ces centres n'appartiennent pas aux Archives départementales. De grosses préfectures, comme celles du Nord ou du Rhône, y ont respectivement affecté deux et trois agents.

Du côté des anciennes directions départementales de l'Équipement (ex-DDE), on constate l'existence d'un bureau d'archives intermédiaires pour ces services dans une majorité de départements. Cela relève d'une histoire un peu particulière. En effet, le ministère a, depuis une vingtaine d'années, organisé la fonction archivage en réseau au niveau déconcentré, avec les bureaux d'archives intermédiaires (BAI) implantés dans les anciennes directions départementales de l'équipement et directions régionales de l'équipement (DRE), en application de la circulaire AD 98-5 du 19 juin sur les archives des DDE. La création des BAI était préconisée dans l'introduction de la circulaire précitée.

Cette organisation, dotée d'un outil de gestion informatisé des procédures d'archivage (Danaé), a permis de constituer un réseau d'experts au sein du ministère et d'organiser une mémoire par le référencement d'importants fonds de documents. La fonction archivage a été pilotée depuis la centrale par la mission des Archives, qui assume à ce titre le rôle d'animateur d'une filière métier du ministère : réunion de réseau, diffusion de l'outil informatique et réunion de clubs utilisateurs, programme national de formation, rôle de webmestre du site Intranet métier.

Les juridictions sont également pourvues de ce type de centres puisque, en 2007, huit départements en avaient recensé, dont le plus important est celui de la cour d'appel de Paris (quatre-vingt kilomètres linéaires d'archives). On peut noter l'exemple de la cour d'appel de Douai qui a ouvert en juin 2009 un centre de préarchivage pouvant recevoir quatorze kilomètres linéaires d'archives et a équipé ce centre d'un logiciel de gestion des archives, mais également employé un personnel qualifié et spécifiquement formé (un agent de catégorie B, deux agents de catégorie C, ayant reçu une formation de cinq jours dispensée par une société privée).

Pour les autres services déconcentrés de l'État, la situation est plus hétérogène mais dix départements faisaient en 2007 état de centres de préarchivage divers.

Une nouvelle impulsion donnée par la RÉATE

À cet égard, la réforme territoriale de l'État a permis une nouvelle impulsion. Rappelons-en les grands principes :

- consolidation du niveau régional avec une forte réduction des directions régionales (dont le nombre passe de vingt-trois à huit et dont les périmètres épousent les nouveaux périmètres ministériels) ;
- renforcement marqué du rôle et des pouvoirs du préfet de région notamment vis-à-vis des préfets de département ;
- constitution au niveau des départements, aux côtés de la préfecture, de l'inspection d'académie, des finances publiques, des services chargés de la sécurité intérieure, de grandes directions (deux ou trois) interministérielles pour les actions de proximité placés sous l'autorité directe du préfet de département, les directeurs étant nommés par le Premier ministre, sur propositions du préfet.

La mutualisation des moyens entre les services de l'État (dont les fonctions support font partie) a été largement évoquée dans le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Une étape importante à mentionner est la publication de la note du secrétariat général du gouvernement du 30 juillet 2010 relative à la mutualisation des fonctions support des services déconcentrés de l'État. La problématique des archives avait déjà été citée dans la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 sur l'organisation de l'administration départementale de l'État comme un axe possible de mutualisation. La note du 30 juillet 2010 indique clairement que cette mutualisation des fonctions supports doit avoir lieu au niveau du secrétariat général des affaires régionales (SGAR). Cette note comporte de façon explicite un volet relatif aux archives, incitant les préfets à explorer les possibilités de mutualisation en la matière.

Par la note d'information en date du 28 mars 2011, le directeur chargé des Archives de France informe le réseau des Archives que des projets de schémas régionaux de mutualisation ont été réalisés pour trois régions pilotes (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne et Pays-de-la-Loire). Dans cette dernière région, un focus particulier est prévu sur la mutualisation de la fonction archives, avec des enseignements tirés du projet « mission interministérielle régionale pour la gestion de l'archivage » (MIGA) conduit dans le Nord – Pas-de-Calais (voir

infra). À partir de ces expériences, sera élaboré, pour l'ensemble des préfets de région, un guide de mutualisation des fonctions support dans lequel la fonction archives est intégrée sous un double aspect :

- d'une part autour de prestations d'archivage, en organisant une équipe pivot régionale interministérielle qui serait rattachée au SGAR, comprenant un responsable qualifié du pilotage de la fonction archives et de l'organisation des différentes prestations, sous le contrôle scientifique et technique de l'État exercé par le directeur du service départemental d'archives compétent ;

- d'autre part, il est proposé d'organiser la gestion d'un centre de stockage mutualisé, en cohérence avec le schéma pluriannuel de stratégie immobilière, placé sous la responsabilité de cette équipe pivot.

Cette note insiste sur le rôle particulier des directeurs des services départementaux d'archives chefs-lieux de région, du fait de leur concertation étroite avec les autres directeurs de la région concernée. Enfin, est annoncée la création, auprès des services du secrétariat général du gouvernement, d'une instance interministérielle de mutualisation qui devra examiner notamment tous les projets de mutualisation fortement intégrés (ayant des impacts en termes de ressources humaines et de budgets redéployés dans le cadre de la mutualisation).

Une étape importante a été la publication, sous le double timbre des ministères en charge de l'Intérieur et de la Culture, de la circulaire en date du 1^{er} avril 2011 sur la fonction archives présentée devant l'instance interministérielle de mutualisation lors de sa réunion du 15 avril 2011. Cette circulaire vise en effet à définir le contrôle scientifique de l'État sur les archives tant papier que numériques : « à ce titre, la mission du directeur des services départementaux d'archives est par nature interministérielle, puisque l'ensemble des directions et des services de l'administration territoriale de l'État est soumis à son contrôle scientifique et technique ». Dans ce cadre, il est demandé aux préfets que le directeur des Archives départementales participe aux réunions du collège des chefs de service. Il est également demandé que les missions de ce dernier soient reconnues, que ce soit à travers les rapports annuels d'activité des services de l'État, les organigrammes des services de l'État, les publications des sites Intranet, les adresses de messagerie électroniques ou encore l'usage de papier à en-tête. La circulaire rappelle que la fonction archives est une fonction susceptible de faire l'objet d'une mutualisation, évoque les dispositifs les plus innovants en cours ainsi que les réseaux métier d'archivistes qualifiés en cours de consolidation ou de

constitution. Concernant ces projets de mutualisation, leur pilotage doit être confié au directeur des Archives départementales :

- soit au directeur du service départemental des archives chef-lieu de région si le projet de mutualisation s'inscrit au niveau régional ;
- soit au directeur du service départemental des archives du département si le projet de mutualisation s'inscrit au niveau du département.

Enfin, la circulaire donne des précisions concernant les modalités juridiques de l'externalisation de la conservation des archives publiques courantes et intermédiaires (obligation notamment de s'adresser à des prestataires ayant fait l'objet d'un agrément pour leurs sites, obligation de s'adresser au directeur des Archives départementales pour la déclaration préalable, pour le projet de contrat).

Parallèlement, deux dispositifs innovants de mutualisation étaient projetés et mis en œuvre (voir *infra*) : d'une part le service interministériel des archives intermédiaires (SMAI) de l'Orne et, d'autre part, la mission interministérielle de la gestion des archives intermédiaires de la région Nord – Pas-de-Calais (MIGA), tous deux obéissant à une logique différente. Le premier a une ancienneté liée à l'existence d'un centre de préarchivage créé en 1997, une culture de l'archivage en préfecture portée par un bureau de la documentation et des archives depuis 2000, le regroupement de services de l'État au sein d'une cité administrative, et enfin une contrainte liée à un important métrage (800 ml) d'archives intermédiaires de l'État à reloger en trois mois. Le second, porté à un niveau régional, mais qui pourrait se décliner également à un niveau départemental, vise en priorité à augmenter la compétence sur la fonction archives pour compenser la baisse des effectifs et des moyens des services de l'État et gagner en efficience et en pérennité. L'objectif a alors été de rechercher des opérateurs externes pouvant proposer aux services de l'État non pourvus d'une fonction archives identifiée des prestations d'archivage sur la base de crédits de fonctionnement mutualisés. Dans ce cas, l'opportunité a été de travailler avec le centre de gestion avec, à moyen terme, le projet de constituer un groupement d'intérêt public. Dans les deux cas, le soutien du préfet et du secrétaire général dans un cas, du préfet de région et du SGAR dans l'autre, a été fort et déterminant.

La constitution de réseaux métier d'archivistes qualifiés

En parallèle, et cette fois suivant des logiques ministérielles, d'autres avancées importantes ont porté sur la constitution ou consolidation de réseaux métier d'archivistes qualifiés. Ainsi, le ministère en charge de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) modernise actuellement son dispositif en l'adaptant à la nouvelle configuration des services et en professionnalisant ce réseau sur des fonctions de management de l'information. À cet égard, une circulaire en date du 5 juillet 2011 concernant l'organisation du réseau d'archivage de ce ministère vient de paraître.

Au sein du secrétariat général de l'administration centrale, la mission des Archives publiques définit et anime la politique nationale d'archivage avec le principe du maintien d'un réseau expert ministériel (formation, sensibilisation des acteurs, diffusion d'information). Dans la continuité de la démarche « réseau métier », un responsable d'archivage est en cours d'identification au sein de chaque direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), dont le rôle est de mettre en place les procédures réglementaires de gestion des archives courantes et intermédiaires avec l'ensemble des acteurs (services producteurs régionaux, prestataires d'archivage) et en collaboration avec les services départementaux d'archives (en charge du contrôle et de la conservation des archives définitives). Un outil de gestion des procédures d'archivage (outil SIAM) à architecture centralisée sera diffusé à compter de 2011, permettant de constituer une base nationale de recensement des archives intermédiaires. Il remplacera d'une part l'application « Arche » utilisée pour l'administration centrale et, d'autre part, l'application « Danaé » déployée au niveau des anciens bureaux d'archivage intermédiaire. Concernant l'échelon départemental, les directions départementales interministérielles en charge de la mise en œuvre des politiques du MEDDTL pourront bénéficier de conseils méthodologiques et d'un accès à ce nouveau système d'information.

Un réseau métier s'est également constitué au sein des ministères sociaux avec la publication de l'instruction conjointe du ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique et de la ministre de la Santé et des Sports, en date du 21 juin 2010, relative au réseau national « documentation archives » et aux services de documentation et d'archives en agences régionales de Santé (ARS).

En effet, depuis de nombreuses années, en matière de documentation, les ministères chargés de la Santé et des Affaires sociales fonctionnent en réseau. Regroupés à la sous-direction des affaires juridiques et de la gestion des connaissances (direction des Affaires financières juridiques et des Services)

depuis la récente réorganisation de l'administration centrale, le bureau de la politique documentaire et le bureau des archives ont décidé de s'associer pour piloter le réseau documentaire national, qui s'étend dorénavant à la fonction archives.

Validée le 11 juin 2010 par le comité national de pilotage des agences régionales de Santé, l'instruction recommande fortement la mise en place d'une structure de documentation et d'archives dans chaque ARS. En matière d'archives, les principales fonctions des services de documentation et d'archives des ARS sont les suivantes : « définition et mise en œuvre de la politique d'archivage, organisation des collectes et communications, archivage des documents électroniques, coopération avec les Archives départementales ». Les équipes de documentalistes des anciennes directions régionales et départementales des Affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS) ont été intégralement transférées dans les ARS. En contrepartie, les professionnels de l'information exerçant dans les ARS doivent assurer des prestations documentaires et archivistiques au bénéfice des directions régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DRJSCS), par le biais d'une convention. Ce réseau est en cours de constitution avec dix-sept ARS où la fonction archives est bien identifiée, tandis que sont mis en place plusieurs dispositifs d'animation : journée annuelle, Intranet commun, groupe de travail constitué sur les archives des ARS, actions de formation dans le cadre d'un plan annuel auquel les Archives départementales seront étroitement associées.

Dernier exemple de constitution de réseaux métier d'archivistes: celui du ministère de l'Éducation nationale, en raison de son ampleur et de son maillage sur le territoire. Si le rectorat de Paris a disposé, le premier, d'une telle fonction grâce au concours de la Direction des archives de France, il a été depuis lors suivi par de nombreux autres. En 2010, plus d'un rectorat sur trois environ dispose ainsi d'un archiviste ou d'une personne ayant en charge, à plein temps, le suivi des archives. Certains sont des archivistes professionnels titulaires, d'autres sont contractuels, tandis que certains rectorats ont fait le choix d'affecter un agent titulaire non professionnel des archives dans cette fonction. Compte tenu des déménagements, des rapprochements administratifs entre rectorats et inspections académiques, certains rectorats ont recours à des vacances ponctuelles, souvent sous le contrôle des Archives départementales. Le travail en réseau, avec les Archives départementales notamment, et le fait que la mission ministérielle des Archives du ministère soit impliquée dans les projets nationaux relatifs à la modernisation des services ainsi qu'aux projets de dématérialisation, permettent de sensibiliser au plus haut niveau à cette dimension et de favoriser des créations de poste.

Conclusion

La fonction archives constitue à la fois une compétence inscrite dans le code du Patrimoine pour ce qui concerne les archives définitives et un service fonctionnel pour ce qui relève des archives courantes et intermédiaires. La réforme territoriale de l'État doit ainsi être une occasion pour renforcer le rôle des directeurs des services départementaux d'archives, rationaliser et professionnaliser la fonction archives en utilisant sa mutualisation comme un levier et ce, dans le cadre d'un contrôle scientifique et technique de l'État remis en valeur et explicité par la circulaire du 1^{er} avril 2011. La mise en place, en parallèle, suivant des logiques ministérielles de qualification des compétences, de réseaux métier d'archivistes qualifiés, pilotés par les missions ministérielles des Archives et en lien étroit avec les directeurs des Archives départementales constitue également, à n'en pas douter, un atout très important.

Les difficultés et limites de l'exercice sont de toute évidence bien réels : cadre budgétaire de plus en plus contraint, plafonnement des emplois imposé, pressions immobilières de plus en plus fortes, crispations entre les logiques ministérielles et interministérielles, adaptation difficile des outils et dispositifs de mutualisation existants. Dans ce cadre, comment mutualiser une fonction pour laquelle les ressources sont déjà, de l'aveu même des services de l'État, notoirement insuffisantes ?

Malgré tout, la participation des Archives de France aux instances de mutualisation au niveau national donne une visibilité nouvelle à la fonction archives et doit permettre de donner des arguments au niveau local – pour peu que le dialogue soit possible – afin de faire émerger une fonction archives pérenne relevant des missions obligatoires de l'État.

Françoise BANAT-BERGER

Sous-directrice de la politique interministérielle et territoriale pour les archives traditionnelles et numériques au Service interministériel des Archives de France
francoise.banat-berger@culture.gouv.fr