

Table ronde. La mutualisation, une évolution de la doctrine archivistique ?

Citer ce document / Cite this document :

Table ronde. La mutualisation, une évolution de la doctrine archivistique ?. In: La Gazette des archives, n°232, 2013. Mutualiser, coopérer, partager : des enjeux pour les archives communales et intercommunales. pp. 45-55;
http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2013_num_232_4_5086

Document généré le 15/03/2017

La mutualisation, une évolution de la doctrine archivistique ?

Table ronde

Geneviève Étienne (Inspection des patrimoines, collège des archives)

La loi de 2008, à laquelle nous avons fait allusion à maintes reprises, s'inscrit dans tout un mouvement qui reposait sur des expérimentations anciennes, aux quatre coins de la France. Le territoire national semblait voir émerger de nouveaux services d'archives qu'il allait falloir prendre en compte un jour où l'autre. C'est ce à quoi s'est essayée la loi de 2008, en consacrant en droit les archives des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Mais en fait, la loi n'a pas véritablement accéléré le mouvement de mutualisation. En revanche, depuis quatre ans qu'elle existe, cette loi mérite qu'on s'y attarde, pour voir comment se déroulent concrètement les choses. Nous sommes encore, véritablement, dans la phase d'expérimentation. Les services d'archives communs à un EPCI et à une commune rencontrent des situations nouvelles et doivent y trouver des réponses. Dans certains cas, une clarification de la doctrine archivistique sera peut-être nécessaire.

Après les exposés théoriques sur le cadre général et sur le cadre juridique de la mutualisation, les organisateurs de ce colloque ont voulu évoquer des cas concrets, et faire écho aux interrogations des archivistes se heurtant à ces situations nouvelles. Nous avons donc choisi trois services ayant mutualisé les archives d'une commune et d'un EPCI : les archives de Brest, de Rennes et de Dijon. Chaque intervenant présentera brièvement l'historique de son service, puis nous évoquerons les problèmes particuliers rencontrés, et enfin nous nous pencherons sur le cas des sociétés d'économie mixte (SEM) et des agences.

Romain Joulia (Archives municipales de Rennes)

Si l'intercommunalité est ancienne sur le territoire de Rennes, elle aurait pu l'être plus encore car dès 1966 le maire de Rennes était fortement intéressé par les initiatives législatives pour instaurer des communautés urbaines. Malgré notre seuil de population, nous n'étions pas exclus de ce dispositif, mais c'est le nombre particulièrement élevé de compétences obligatoires, incluses dans ce périmètre de communauté urbaine, qui a freiné ce processus de décision avec les maires des communes membres, inquiets de la masse d'attributions qui allait leur échoir. C'est en 1970, quelques mois après le vote de la loi instaurant les districts, que Rennes métropole a été créé, d'abord sous le nom de district urbain de l'agglomération rennaise. Il faudra attendre la loi Chevènement de 1999 pour que ce district se transforme en communauté d'agglomérations. Jusqu'en 2006, toutes les archives du district, puis de la communauté, étaient prises en charge par les Archives départementales par le biais d'un dépôt. En 2006, le maire de Rennes, par ailleurs président de Rennes métropole, Edmond Hervé, a souhaité que nous prenions en charge cette mission.

Dans un premier temps, pour assurer une cohérence des fonds, nous avons récupéré le dépôt effectué auprès des Archives départementales et mis en place une véritable mission archives auprès de Rennes métropole, avec l'inscription de cette mission dans les plans du nouvel hôtel d'agglomération, ce qui nous a permis de bénéficier de plusieurs magasins, d'un bureau et d'une salle de tri pour l'agent en charge de la mission. Parallèlement à ce choix politique de créer une mission archives au sein de Rennes métropole, et avec une volonté politique affirmée, la ville et l'agglomération se sont engagées dans un processus de mutualisation qui a démontré que services communs et compétences transférées partiellement par convention peuvent tout à fait coexister.

Enfin, pour ce qui est du fonctionnement concret de cette mission archives de Rennes métropole, nous avons une convention de mise à disposition de service : le service des archives municipales reste municipal et intégré aux services de la Ville de Rennes. Par le biais de la convention, un archiviste membre de notre équipe est mis à disposition de la communauté d'agglomération, à temps plein, pour organiser le conseil des services et le pré-archivage sur le site de l'hôtel d'agglomération. Il nous revient, dans le cadre de cette convention, d'assumer la conservation des archives définitives et leur communication au public. Les modalités de compensation de cette mise à disposition de services concernent uniquement le coût salarial du personnel mis à disposition (agent de catégorie A).

Éliane Lochot (Archives municipales de Dijon)

Dijon-ville rassemble 150 000 habitants, la communauté d'agglomération compte 250 000 habitants répartis dans 21 communes. Nous n'avons jamais signé de convention pour la gestion des archives, sans doute en raison de l'histoire assez forte du service des archives de Dijon : un service avec un archiviste depuis le XVIII^e siècle et une école des Chartes concurrente de Paris lancée au XIX^e siècle mais qui n'a pas réussi. À la création du district dans les années 1960, les archives ont été tout naturellement versées aux Archives de la ville. Le district avait comme compétences l'urbanisme et tout ce qui avait trait au réseau de transports urbains. Lors du passage au stade de la communauté d'agglomération en 2001, la question des archives ne s'est pas posée. Le maire est également président de la communauté d'agglomération et très naturellement, les archives continuent d'être versées au service des archives de la ville de Dijon. Signalons tout de même que je prends en charge tout ce qui a trait à la gestion des sols pour la commune de Dijon mais que je n'assure pas la conservation des permis de construire des communes membres de l'EPCI. Mais c'est une décision tout à fait unilatérale que j'ai prise sans que jamais personne ne vienne me dire quoi que ce soit. Je suis en quelque sorte le décideur, en l'absence de tout conventionnement. Jusqu'à présent, nous gérons de cette manière parce que nous sommes sur un territoire que nous connaissons mais deux défis d'avenir vont sérieusement nous obliger, nous archivistes, à envisager un certain nombre de questions.

Tout d'abord, un projet de métropole Dijon-Besançon, les deux capitales régionales de la Bourgogne et de la Franche-Comté. Ensuite, le projet tout juste annoncé de mise en place de « logiques de coopérations complémentaires dans les dossiers relatifs au développement de leur territoire », pour les trois agglomérations principales de la Bourgogne, le grand Dijon, le grand Chalon et la communauté urbaine du Creusot-Monceau, d'ailleurs dirigées toutes trois par des hommes politiques de la même tendance. Il faudra bien, dans le cadre de ce projet, trancher la question des archives et identifier le véritable producteur. Par exemple, dans notre alliance tripartite, s'agira-t-il de la ville de Dijon ou de Chalon ou du Creusot-Monceau ? S'agira-t-il d'une autre entité, encore à créer ? Se posera aussi la question du rôle des services d'archives des territoires concernés. Quels seront leurs rôles ? Auront-ils, comme on le dit pudiquement, une fonction « support » ? Seront-ils « un moyen transversal » ? Conserveront-ils des compétences, notamment celles édictées par le Code général des collectivités territoriales et le Code du patrimoine ?

Avec l'émergence de tous ces bassins de coopération, il nous faudra, tous, aussi bien les collègues des Archives régionales que ceux des Archives départementales ou des communes, tracer les limites de nos champs de collecte.

Chantal Rio (Brest Métropole Océane)

Il y a deux services sur Brest métropole, le service des archives de la ville de Brest, fondé au milieu du XIX^e siècle, et celui de la communauté urbaine, créée en 1974, qui a lui-même été mis en place en 1990. En 2000, une démarche de mutualisation des services est entamée entre la ville et la communauté urbaine, avec d'abord une mutualisation des services de la communication et de l'informatique. En 2001, c'est au tour des services de DRH et des finances d'être mutualisés. À partir de ce moment-là, la question des archives se pose car il nous paraît compliqué de dire à un service de s'adresser à telle entité pour un dossier et à telle autre entité pour un autre dossier. Dès 2001, le service des archives est mutualisé entre la ville de Brest et Brest métropole océane. La loi de janvier 2002 sur la démocratie de proximité a pour effet de changer de service support, en passant d'une dépendance à la ville aux compétences communautaires ; de ce fait, le personnel et le budget deviennent communautaires. Dès 2001, une convention est adoptée, d'abord simple, puis densifiée en juillet 2009. La répartition des charges définit des critères d'activité du service mutualisé : mètres linéaires collectés dans chaque collectivité, mètres linéaires traités et éliminés, communication et recherche. Le bâtiment n'est pas concerné par la répartition financière car il y a à Brest une annexe des Archives départementales en tant que salle de lecture. Ce centre de coût est à part, le département participe aux charges et à l'entretien. Nous gérons uniquement, pour le moment, les archives de la ville de Brest et de l'EPCI, nous n'intervenons pas dans les communes parce qu'il n'y a pas de volonté politique de le faire. Avec les archives électroniques, la situation va certainement changer, le service informatique étant commun à toutes les communes et pas seulement à l'EPCI. Pour le moment, nous gérons aussi les archives des satellites, l'agence d'urbanisme et Brest métropole aménagement.

Geneviève Étienne

Merci pour ces présentations, qui soulignent toutes un problème récurrent, l'identification des producteurs...

Romain Joulia

Précisons que la ville de Rennes représente près de 210 000 habitants, le double avec la prise en compte des 38 communes de l'agglomération. Au niveau administratif, nous avons 4 000 agents dans les services municipaux et 1 000 agents dans les services métropolitains. Cumulées, la ville de Rennes et Rennes métropole sont les premiers employeurs publics de Bretagne, à égalité avec le centre hospitalier universitaire. Nos organigrammes démontrent la difficulté qui se pose à nous par rapport au sacro-saint et vénérable respect des fonds. Tous les services en orangé sur les diagrammes¹ sont ceux qui ont été mutualisés, en vert les services propres à la ville de Rennes, et en bleu les services de Rennes métropole dont une partie des missions est mise à disposition de la ville. Si l'on superpose avec les services de l'agglomération, on retrouve un ensemble de directions générales mutualisées mais qui gèrent des services qui ne le sont pas forcément. Ainsi, à la direction générale de la Culture, certains établissements sont strictement métropolitains, comme le musée de Bretagne, et d'autres strictement municipaux. La difficulté se pose, par exemple, lors d'un versement de la direction générale des Ressources humaines, qui est intégralement mutualisée : comment distinguer ce qui relève de l'un ou l'autre de ses établissements ? Les versements du service des recrutements concernent autant la Ville que l'Agglomération. Dans les faits, la mutualisation a commencé en 2008 et nous avons déjà des services encombrés ayant besoin de réaliser des versements. La distinction que nous avons opérée est la suivante : dans le cas de services strictement municipaux, comme la direction générale des services de la ville, nous maintenons le système W du fonds communal contemporain. Lorsque nous passons sur les fonds métropolitains, notamment les services urbains, nous maintenons la cote RMW propre à l'intercommunalité. Pour les fonds mutualisés, nous avons décidé de les coter en W dans un souci de continuité car c'est le service originaire de la ville qui a été mis à disposition pour des besoins de la ville et de l'agglomération. Dès que la ville a une implication dans le dispositif décisionnel, financier ou organisationnel, nous considérons que c'est dans la continuité du fonctionnement de la collectivité municipale.

¹ Voir pages suivantes.

Éliane Lochot

À Dijon, nous n'avons pas différencié les versements, partant du principe que tous les versements concernaient la commune. Nous avons estimé qu'il était tout à fait opportun de les conserver en série W. Pour de plus amples renseignements, il suffit de consulter les zones « Producteur » et « Historique de la production ». Nous n'avons pas créé la fameuse cotation en ETP, de manière tout à fait volontaire, pour nous en tenir à un W unifié.

Chantal Rio

Initialement nous avons deux bases de données et les mêmes logiciels, que nous avons conservés pendant un bon moment, après la mise en commun de nos méthodes et de nos lieux de travail. Au départ, il y avait peu de communications de fonds de Brest océane parce qu'il s'agissait de fonds assez récents. Mais il y en a eu de plus en plus et les cotations en W, même avec le sigle de la collectivité bien en avant sur les cartons, devenaient de plus en plus compliquées à gérer. En 2006, nous avons abandonné ce système en même temps que nous lançons la mise en ligne de notre base de données. Il devenait compliqué d'expliquer aux services qu'il allait falloir se rendre sur une base ou sur une autre en fonction du document recherché. Nous avons choisi de n'utiliser qu'une seule base de données et donc de reprendre notre cotation. Nous sommes allés au plus simple : en 1945 la ville de Brest avait annexé les fonds de trois communes, durement touchées pendant la guerre. L'archiviste a alors choisi d'ajouter l'initiale du nom de la commune concernée à la cotation habituelle, par exemple 1DL au lieu de 1D pour la commune de Lambézellec. Nous avons préservé ce système pour les fonds de Brest métropole océane, en ajoutant un B après les cotations, jugé plus simple que BMO.

Geneviève Étienne

Le problème de l'identification des producteurs pose aussi le problème de la restitution future éventuelle à un membre du service mutualisé qui voudrait se séparer de ce service. Vous avez aussi parlé de plates-formes d'archivage électronique, je vous laisse développer ce point.

Romain Joulia

Sur cette question je laisse la parole à Chantal Rio, car nous utilisons la même plate-forme.

Chantal Rio

De même que pour e-Bourgogne, il existe un syndicat mixte e-Megalis pour la Bretagne, qui s'est d'abord occupé de l'informatisation des communes et de leur mise en réseau, puis de la mise en place d'une plate-forme commune pour les marchés publics. Depuis 2006, le syndicat a entamé une réflexion sur l'archivage de données purement électroniques, notamment issues de ses compétences : marchés publics et actes des délibérations aux préfetures, transmission des pièces financières au niveau comptable. La réflexion a été très longue, nous venons d'aboutir à une solution technique après un appel d'offres, consistant en une plate-forme régionale pour recueillir d'abord les archives intermédiaires, externalisées sur Rennes par e-Megalis. Les archives définitives seront gérées au niveau de chaque commune, parmi les communes qui pourront le faire. La mise en place s'effectue en 2013 pour quatre collectivités et sera normalement étendue en 2014 et 2015 à l'ensemble de la région.

Éliane Lochot

La ville de Dijon ne participe pas à la plate-forme d'archivage électronique e-Bourgogne qui a été mise en place par le conseil régional de Bourgogne. Cette plate-forme d'archivage électronique a d'abord travaillé sur la question des marchés publics. De cette expérience, je retire quelque amertume car j'avais partagé les premières réflexions sur la plate-forme e-Bourgogne. Mais je ne suis pas en capacité, ni technique ni financière, d'organiser une plate-forme d'archivage électronique, comme je l'ai expliqué à notre direction générale. On m'a répondu que des sociétés privées faisaient très bien ce genre de travail. J'ai alors découvert un marché en plein développement, qui utilise l'expression « archivage électronique », ce qui n'est pas du tout satisfaisant pour nous puisqu'il ne s'agit ni de gérer ni de traiter des archives mais seulement de les stocker. C'est un des grands soucis pour l'avenir : ne plus être en capacité d'avoir la main sur ces données, qui ne seront plus traitées mais seulement stockées par des opérateurs privés.

Geneviève Étienne

Pour clore cette présentation, je voudrais que nous abordions le sujet des archives des sociétés d'économie mixte (SEM) et des agences. Les SEM ont à la fois une activité de mission de service public et une activité privée, les agences étant l'émanation directe des collectivités locales. Les uns et les autres, vous avez parlé des problèmes de versements incohérents, des problèmes de communicabilité et de la définition des frontières des Archives départementales.

Romain Joulia

Au niveau de l'agglomération rennaise, nous avons un certain nombre de SEM créées au fur et à mesure de la montée en puissance de l'EPCI. Ces sociétés d'économie mixte, qui avaient au départ un statut générique, se sont peu à peu spécialisées au fur et à mesure que la législation le leur permettait, entre des activités d'aménagement commercial du territoire et des activités plus techniques, pour réaliser l'aménagement proprement dit de zones d'aménagement concerté (ZAC). À Rennes, la SEM historique, Territoires, s'est partagée en deux, avec la création d'une société publique locale d'aménagement (SPLA) pour l'aménagement des ZAC, lesquelles sont très nombreuses et très importantes pour la documentation du territoire. Or, dans la loi, ces archives n'ont pas de destination claire. D'une part, il faut distinguer la partie publique de la partie privée de leurs activités, l'essentiel nous intéressant étant la partie publique. Une tradition s'est instaurée à Rennes, à mon avis tout à fait logique, de verser les documents de la SEM Territoires dans la série W, y compris pour les travaux conduits sous mandat de Rennes métropole. Au niveau du territoire rennais, la société d'économie mixte d'aménagement économique de la Bretagne (Semaeb) coexistait avec des agences à Brest et à Rennes notamment. Cette SEM nous a beaucoup sollicités il y a un an lorsque la région est montée dans le capital de cette SEM à hauteur de 70 %. S'est alors posée la question de la prise en charge de ses archives. Nous ne voulions évidemment pas qu'elles terminent au broyeur étant donné l'antériorité de son fonctionnement et tout ce qu'elle avait généré. Ma collègue de la Région n'avait pas les moyens de les prendre en charge, alors nous avons rédigé une note et argumenté en faveur d'un dépôt de ces archives vers les Archives départementales d'Ille-et-Vilaine. Malgré tout, il reste quelques imperfections, les agences de Brest, par exemple, se sont adressées à leurs services d'archives de proximité. Nous allons donc constater une dispersion des fonds, par rapport à un siège social basé à Rennes.

Chantal Rio

La Semaeb a changé de dénomination en 2006 pour s'intituler désormais Brest Métropole Aménagement et a donc récupéré tous les dossiers d'aménagements de la Semaeb de Brest métropole. Il était prévu que les dossiers d'ouvrages exécutés (DOE) soient versés aux services de Brest métropole, mais ce ne fut jamais le cas, alors que la Semaeb a été créée en 1963 et a produit une quantité d'archives assez incroyable, en s'occupant notamment de toute la reconstruction de Brest. En 2009, lors du projet de déménagement en centre-ville, la Semaeb s'aperçoit que les zones de stockage allaient être beaucoup plus restreintes qu'auparavant. C'est alors que nous avons été contactés pour prendre en charge les archives. À raison d'une journée par semaine pour répertorier ces archives, il nous a fallu un an et demi pour faire le tri et rapatrier pas moins de 450 mètres linéaires. Seuls les dossiers encore ouverts sont restés sur place, les archives elles-mêmes auraient été jetées. Pour le moment, nous les classons sous la cote W-BMA, peu classique, mais pratique. Nous avons aussi récupéré les archives de l'agence d'urbanisme du pays de Brest, créée en 1974 en même temps que la communauté urbaine. Ses archives ont été versées très régulièrement depuis 1990.

Éliane Lochot

Il me semble qu'il serait tout à fait souhaitable qu'un rappel législatif soit exercé, au moins pour les SEM, pour réaffirmer d'abord qu'elles produisent des archives publiques, puis que ces archives sont soumises à la législation sur la communication. Ce sont des informations formellement très simples mais sans doute assez difficiles à développer. Concrètement, nous sommes souvent interrogés sur les questions de communication, avec deux excès : une secrétaire qui croit que rien n'est communicable, ou au contraire qui croit bon de tout communiquer, y compris des marchés publics contenant des informations techniques très confidentielles.

Geneviève Étienne

Nous avons donc soulevé un certain nombre de problèmes mais ce ne sont que trois cas et il y a certainement d'autres témoignages dans la salle.