

Une application spécifique de la loi sur les métropoles : les archives du département du Rhône et de la métropole de Lyon Bruno Galland, Philippe Grandjean

#### Citer ce document / Cite this document :

Galland Bruno, Grandjean Philippe. Une application spécifique de la loi sur les métropoles : les archives du département du Rhône et de la métropole de Lyon. In: La Gazette des archives, n°244, 2016-4. Les mutations du métier d'archiviste et de son environnement. Actes des journées d'études de la section Aurore - archivistes des universités, rectorats, organismes de recherche et mouvements étudiants - de l'Association des archivistes français des 28 novembre 204 et 5 novembre 2015. pp. 45-55;

doi: https://doi.org/10.3406/gazar.2016.5405

https://www.persee.fr/doc/gazar\_0016-5522\_2016\_num\_244\_4\_5405

Fichier pdf généré le 18/03/2019



# Une application spécifique de la loi sur les métropoles : les archives du département du Rhône et de la métropole de Lyon

Bruno GALLAND Philippe GRANDJEAN

#### Introduction

La métropole de Lyon est une collectivité territoriale créée par la loi MAPTAM avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Géographiquement, elle correspond au territoire de l'ancienne communauté urbaine de Lyon groupant 59 communes autour de la ville de Lyon.

Sur son territoire, et c'est là sa spécificité par rapport aux autres métropoles créées par la loi, la métropole de Lyon se substitue totalement à la fois à l'ancienne communauté urbaine de Lyon, au département du Rhône et dans une moindre importance à quelques syndicats intercommunaux. Sa création a donc entraîné la disparition de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et l'amputation de l'ancien département du Rhône de 16 % de son territoire et de 75 % de sa population.

Héritière de la totalité des compétences des institutions citées et de quelques compétences municipales complémentaires, la Métropole dispose d'un champ d'intervention vaste qui couvre à la fois l'attractivité et le rayonnement international, le développement économique, la planification et l'aménagement urbain, les infrastructures de voirie et les déplacements, la distribution de l'eau potable et l'assainissement, la propreté urbaine au sens large, la gestion de grands équipements (parcs, parc technologique, centre de congrès), la culture, l'enfance et la famille, la politique de la ville, les personnes âgées, la santé, le RSA, etc. pour un budget de près de 3,5 milliards d'euros et plus de 8 500 agents.

Cette situation qui représente, pour l'instant, un cas unique, en fait un sujet d'étude intéressant pour l'organisation des archives. D'autant plus que ce territoire regroupait précédemment 17 services d'archives municipaux, 1 service intercommunal d'archives et 1 service départemental d'archives. Ces deux derniers sont pour l'instant les seuls concernés par l'évolution institutionnelle. Leurs anciens domaines de compétence se retrouvant mêlés au sein de la nouvelle institution, plusieurs options paraissaient envisageables pour organiser l'archivage de la Métropole. L'étude de ces hypothèses de travail, de la solution retenue et de sa mise en œuvre va servir de trame à notre intervention.

# L'existant et les hypothèses envisageables

Si les Archives départementales du Rhône présentaient une situation relativement classique, il n'est pas inutile de présenter un peu plus longuement la situation des Archives communautaires, service relativement jeune et nettement moins connu.

# L'existant : le service des archives du Grand Lyon

Inscrite dans le long mouvement de l'intercommunalité, la communauté urbaine de Lyon appartient avec Bordeaux, Lille et Strasbourg à la liste des quatre premières communautés urbaines créées par la loi 66-1069 du 31 décembre 1966. Sa création effective attendra toutefois 1969, le temps de redécouper les limites du département du Rhône de manière à y intégrer certaines communes des départements limitrophes de l'Ain et de l'Isère.

D'un point de vue archivistique, on notera qu'aucun transfert d'archives n'a évidemment été réalisé concernant les fonds des Archives départementales mais qu'en revanche, la nouvelle communauté urbaine reçut quelques archives courantes et intermédiaires de communes (la question de l'articulation des fonds de l'intercommunalité avec ceux des communes est une question récurrente) et de syndicats intercommunaux dissous.

Pour la gestion de ses archives, la communauté urbaine se dota rapidement d'une structure propre. Une entité « Archives » apparaît ainsi dans les organigrammes communautaires dès 1970 et en 1977, il s'agit même du premier service à intégrer le tout nouvel Hôtel de Communauté.

Les années 1980 ne sont malheureusement pas aussi brillantes pour les Archives communautaires, qui sont alors un peu noyées au sein de l'administration générale et confondues avec la documentation. Leur activité et leurs moyens déclinent jusqu'en 1990. À cette date, le service ne compte plus que deux agents sans qualification, présents pour assurer les communications de dossiers. Les magasins de l'Hôtel de communauté sont saturés de 4 kml de dossiers mal – voire pas du tout – identifiés et laissés en accès libre. Un local annexe a même dû être aménagé, en l'occurrence au-dessus d'un tunnel, dans les conditions de sécurité et de conservation que l'on peut imaginer...

La situation va évoluer en 1990 à la faveur du changement politique à la tête de l'institution. Le nouveau président, qui a ravi la ville de Lyon et la Communauté urbaine à des adversaires politiques implantés de longue date, marque de son empreinte l'institution par une refonte profonde de ses pratiques et de son organisation. Réorganisations et déménagements se succèdent, mettant en évidence l'engorgement des services par leurs dossiers faute d'organisation de l'archivage et de place dans les magasins.

Pour faire face à la situation, un archiviste est recruté « pour faire de la place ». Après état des lieux, il opte en priorité pour la réalisation :

- d'un contrôle des accès des magasins ;
- d'une véritable procédure de gestion de la communication des dossiers, action la plus apte à marquer les esprits dans le contexte de l'époque;
- de vastes éliminations réglementaires afin de libérer des espaces de conservation et de pouvoir relancer les versements des services ;
- d'un système de pré-archivage pour répondre aux besoins des services et libérer les espaces de travail ;
- d'une alerte du directeur général sur la situation par le biais d'un rapport complet.

Les objectifs qui sous-tendent ces choix ne sont pas forcément originaux mais méritent d'être soulignés car ils marqueront profondément l'activité et les orientations du service dans les 25 années suivantes :

- structuration et professionnalisation du fonctionnement des archives ;
- positionnement des archives en prestataire de services aux directions ;
- prise en compte globale des besoins des services en proposant un service de pré-archivage complémentaire à l'aspect patrimonial;
  - recherche des moyens nécessaires à l'exercice des missions.

Le champ d'application de ces principes est évidemment large. Il a ainsi fallu distinguer les activités des archives de celles de la documentation, accroître et rationaliser les capacités de conservation, réaliser périodiquement des campagnes d'élimination, obtenir du personnel en adéquation avec les missions du service, obtenir de véritables bureaux de travail afin de quitter les sous-sols, faire comprendre la nécessité d'utiliser un logiciel informatique pour gérer des documents papier, etc.

En 25 années d'existence, au gré des aléas de l'intérêt de l'institution pour ses archives, l'investissement des quatre responsables et des équipes qui se sont succédé ont fait profondément évoluer le service.

Le personnel s'est progressivement étoffé, en nombre et en qualité (jusqu'à 12 agents en 2014). Les entrées d'archives ont fortement progressé en volume (+ 145 %) et en qualité (part des archives à conserver définitivement passée de 10 % à 30 % des entrées). La qualité du traitement s'est améliorée : mise en œuvre de la norme ISAD-G, constitution de répertoires numériques détaillés et surtout méthodiques, saisie systématique de la description et de l'indexation des dossiers en base de données (175 000 notices de dossiers actifs).

La gestion des fonds s'est rationnalisée (récolement permanent, campagnes d'éliminations régulières). Les communications administratives sont demeurées à un niveau assez élevé (près de 3000 par an) et un public de chercheurs spécialisés, davantage orientés sur les aspects techniques, s'est progressivement développé (près d'une centaine par an).

De nouveaux domaines ont été explorés, dont la constitution d'une photothèque et vidéothèque vivantes et les prémices de l'archivage électronique.

En dernier lieu, des actions de valorisation ont progressivement été mises en place, essentiellement à destination des agents communautaires avec l'objectif de soutenir les actions de collecte.

Au final, le service des archives du Grand Lyon, largement orienté sur la gestion directe des archives « courantes » et « intermédiaires », connaissait des problématiques assez différentes de celles d'un service d'archives départementales. Quels étaient donc les scénarios envisageables pour apporter à une collectivité regroupant les compétences communautaires et départementales une solution en matière d'archivage ?

### Les hypothèses envisageables non retenues

Plusieurs scénarios d'organisation étaient envisageables même s'ils n'ont jamais fait l'objet de véritable débat, du fait sans doute de la place secondaire de la question des archives dans le projet global.

La partition complète des fonds et des missions entre la Métropole et le Département ne représentait pas seulement un travail intellectuel complexe, une dépense de moyens considérable et une dégradation du service au public : elle constituait une impossibilité de fait, puisque les services de l'État ont gardé une compétence commune à la Métropole et au Département.

Le maintien des archives définitives du Grand Lyon sous la responsabilité de la Métropole, cependant que les Archives départementales auraient conservé, outre les archives qu'elles conservaient déjà, la collecte des archives de l'État et celles du Département, aurait mis en place un système dérogatoire au Code du patrimoine, tout en rendant très complexe le calcul du financement de la Métropole au fonctionnement des Archives départementales.

Enfin, la fusion complète des deux services était certainement la solution la plus simple pour la conservation et la communication des archives définitives, mais se heurtait à l'inégale qualité de la gestion du pré-archivage dans les deux collectivités : le Grand Lyon souhaitait conserver la qualité de service dont il disposait pour ses services, mais il n'était pas envisageable d'en faire supporter le coût par le Département.

# La solution retenue et sa mise en œuvre juridique

Compte tenu des difficultés soulevées par les trois solutions envisageables, la solution finalement retenue s'est construite progressivement et – comme vous le constaterez – sa mise en œuvre soulève encore bien des interrogations.

#### La loi MAPTAM

La construction, parallèlement à ces discussions, du nouveau bâtiment des Archives départementales du Rhône – dont la livraison était prévue précisément en 2014, quelques mois avant la création de la métropole de Lyon – a naturellement orienté les discussions. Chacun savait que serait désormais

disponible un grand bâtiment offrant un linéaire disponible de quelque 30 kilomètres, bien situé à proximité de l'hôtel de la Métropole comme de celui du département. Une question ne se posait donc pas — celle de la place qui permettrait de conserver les archives des deux collectivités. Bien plus, dans la mesure où les deux présidents répétaient à l'envi que la création de la Métropole se ferait sans aucun coût pour le contribuable, la mutualisation des espaces s'imposait.

Le département du Rhône et la Métropole se sont donc d'abord entendus pour décider qu'il n'y aurait qu'un seul service en charge des compétences obligatoires qui incombaient aux deux collectivités. C'est ce premier choix – et seulement celui-ci – qu'entendait affirmer le petit article de la loi Maptam du 27 janvier 2014 consacré aux archives de la Métropole et du Département. L'article L. 212-8 du Code du patrimoine est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le service départemental d'archives du Rhône exerce les missions définies au premier alinéa sur les territoires du département du Rhône et de la métropole de Lyon. Il assure également la conservation et la mise en valeur des archives de la métropole de Lyon. Le département du Rhône et la métropole de Lyon assurent conjointement le financement du service départemental d'archives du Rhône ».

Cette rédaction remettait à l'ordonnance qui devait ensuite préciser les modalités d'application de la loi « l'organisation, le fonctionnement et le financement du service départemental d'archives du Rhône », c'est-à-dire la collectivité dont dépendrait le futur service, les clés de financement, l'organisation du pré-archivage.

En réalité, cette rédaction engageait déjà l'avenir, sans probablement que les rédacteurs l'eussent compris. Elle qualifiait en effet le futur service de « départemental » et ajoutait de surcroît que celui-ci assurait « également » la conservation des archives de la Métropole. On aurait pu écrire, en effet : « un service unique exerce les missions définies...., il assure conjointement la conservation et la mise en valeur des archives de la Métropole et du département ». On ne l'a pas fait.

Sans doute, lorsque, avançant dans la rédaction de l'ordonnance, chacun s'est rendu compte de cette contrainte sans doute involontaire, il aurait été possible de revenir en arrière. Mais la Métropole, qui réfléchissait sur des enjeux beaucoup plus lourds et stratégiques — l'aide sociale et les collèges — tenait-elle tant que cela à réclamer l'autorité directe sur le service commun des archives, dont elle savait bien au demeurant qu'une grande partie des missions relevait d'une compétence obligatoire sur laquelle il n'y avait guère de marge de

manoeuvre ? Le Département, en revanche, qui voyait une partie de ses équipements culturels transférés à la Métropole (le musée gallo-romain, le musée des confluences ou le festival des nuits de Fourvière, pour ne citer qu'eux), était heureux de conserver un service pour lequel il venait de consentir un lourd investissement. La direction générale des collectivités locales, pour sa part, savait que chaque Département avait l'obligation de conserver ses archives et celles des services déconcentrés de l'État, et que si le département du Rhône était exonéré de cette obligation cela constituerait encore une exception de plus. Le nouveau directeur des Archives départementales préférait pour sa part avancer en terrain connu au début de la mise en œuvre du texte et le Service interministériel des Archives de France était disposé à le suivre. Alors, puisque tout le monde était d'accord, la cause était entendue, et on pouvait entreprendre la rédaction de l'ordonnance.

#### L'ordonnance

Déterminer « l'organisation, le fonctionnement et le financement du service départemental d'archives du Rhône », tel était donc l'objet de l'ordonnance que le Gouvernement devait prendre au plus tard le 31 décembre 2014.

Le premier sujet dont débattirent les collectivités était le rattachement hiérarchique et, nous venons de le voir, il se trouva réglé assez rapidement.

Le fait que le nouveau service soit « départemental » plaçait dès lors au premier plan des discussions l'avenir de l'unité des archives du Grand Lyon. Était-il envisageable que les agents de ce service soient transférés au Département – alors que, dans tous les autres domaines d'activité, on était en train d'organiser des transferts massifs de personnels dans l'autre sens ? C'était revenir sur l'hypothèse de la fusion des services, dont on a expliqué les raisons pour lesquelles elle ne fut pas retenue.

C'est dans ce contexte qu'il est apparu que la seule solution rationnelle était de s'en tenir à la lettre du Code du patrimoine. Que disait l'article 211-8 modifié par la loi Maptam? « Le service d'archives du Rhône exerce les compétences définies par le premier alinéa sur les territoires du département et de la Métropole ». Or, quand le premier alinéa fait obligation de conserver et de gérer les archives des services déconcentrés de l'État ainsi que les autres archives publiques constituées dans le ressort du département, il distingue de fait les archives définitives — qui entrent aux Archives départementales — et les archives intermédiaires — sur lesquelles le directeur des archives exerce le contrôle scientifique et technique et dont il vise les éliminations. Il a donc été

proposé que le rôle du futur service commun ne porte que sur la collecte, la conservation et la communication des archives définitives et que le préarchivage demeure de la responsabilité de chacune des deux collectivités, sous mon contrôle scientifique et technique.

Cette proposition permettait à la Métropole de préserver l'unité archives dont elle disposait et évitait d'imposer à l'une ou l'autre des collectivités le système d'organisation adopté par l'autre.

Cette formule simplifiait également la discussion sur le financement du service commun. Soucieuses de contribuer le moins possible à celui-ci, chacune des collectivités avait la tentation de demander aux Archives départementales une véritable comptabilité analytique pour déterminer quelles actions bénéficieraient à la Métropole et quelles autres au Département. C'est au demeurant ce que préconise le Code général des collectivités territoriales pour les services unifiés : une contribution calculée sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par des « unités de fonctionnement » qui correspondent au nombre des recours au service par chacune des collectivités concernées. Mais ce système n'est pas parfaitement adapté à un service départemental d'archives, dont l'essentiel des coûts est lié à des frais de conservation, de classement et de numérisation des documents, bien davantage qu'à des opérations de collecte et de communications administratives. Ces frais portent sur des actions à long terme, qui ne sont pas répartissables simplement entre les deux collectivités concernées. Quant à l'action scientifique des Archives départementales, elle s'exerce en partenariat et au bénéfice d'utilisateurs qui ne relèvent pas uniquement de l'une ou l'autre des collectivités.

Dans ces conditions, appuyé par le Service interministériel des Archives de France, il a été proposé à la Direction générale des collectivités locales et aux deux collectivités de renoncer à une analyse par actions et de retenir une clé de financement forfaitaire et unique pour tout le budget du service, charges de personnel compris. Cette clé de financement serait fondée sur la population respective de chacune des collectivités, en partant du principe que le volume d'archives produites, conservées et par conséquent, communiquées et valorisées, était lui-même proportionnel à la population.

Cette proposition, qui avait le mérite de la simplicité pour un budget somme toute assez faible – moins de 3 millions d'euros toutes charges comprises, incluant les coûts supportés par des services transversaux et notamment les coûts de personnel –, a été acceptée sans difficulté et a pu dès lors être inscrite

dans l'ordonnance du 19 décembre 2014, ce qui lui confère une plus grande stabilité :

« Le service départemental d'archives du Rhône est un service unifié au sens du I de l'article L. 5111-1-1 du Code général des collectivités territoriales, rattaché au département du Rhône.

Le remboursement des dépenses prévu au cinquième alinéa de l'article L. 5111-1-1 s'effectue au prorata de la population du département du Rhône et de la métropole de Lyon.

Pour l'application des dispositions du livre II du présent Code au département du Rhône et à la métropole de Lyon, les mots : "service départemental d'archives ", "archives du département" et "archives départementales" sont remplacés par les mots : "service d'archives du département du Rhône et de la métropole de Lyon" ».

S'il est simple, ce système n'en demeure pas moins assez insolite, puisque les Archives départementales et métropolitaines constituent désormais un service du Département financé à 75 % par une autre collectivité...

#### La convention

Entre temps, les discussions s'étaient poursuivies pour déterminer, par voie de convention, le règlement des questions pratiques. Deux d'entre elles apparaissaient essentielles : les modalités de contribution financière de la Métropole, puisqu'il fallait abonder régulièrement le budget du Département, et la gouvernance du futur service.

Les questions financières ont été réglées assez facilement avec un échelonnement de paiements sur la base du budget primitif et un ajustement au dernier versement en fin d'exercice.

La gouvernance était un sujet plus délicat ; il aurait été souhaitable de mettre en place une véritable structure de co-pilotage entre les deux collectivités, constituant un véritable interlocuteur pour le directeur des Archives départementales. Le statut particulier des Archives départementales, qui ne sont pas un établissement public et ne peuvent disposer d'un conseil d'administration, ne l'a pas permis. La convention, très diserte sur le règlement financier, ne dit donc à peu près rien de la gouvernance.

## Les questions en suspens

Après neuf mois d'entrée en vigueur, force est de reconnaître que les choses se mettent en place très lentement. Le département du Rhône a mis plusieurs mois à commencer ses appels de fonds auprès de la Métropole, à laquelle le budget 2016 des Archives départementales n'a pas encore été présenté.

Les deux questions principales qui doivent être précisées sont toujours la situation de l'unité archives de la Métropole et la gouvernance.

# La situation de l'unité archives de la Métropole

Logiquement la question de l'organisation de l'archivage était au second plan des nombreuses préoccupations posées par la fusion de deux entités de plus de 4 000 agents dans une nouvelle collectivité dans le délai très court de 18 mois. Une fois le cadre général posé par la loi et l'ordonnance, les nombreuses questions de sa mise en œuvre pratique et de l'organisation interne de la Métropole restent en suspens.

À l'heure actuelle, aucune disposition n'a été arrêtée. De ce fait, les services issus de l'ancienne Communauté urbaine continuent à s'adresser aux anciennes archives communautaires, cependant que les services issus de l'ancien Département se tournent toujours vers les Archives départementales et métropolitaines.

Ce fonctionnement que certains envisagent de pérenniser n'est évidement pas viable, même à court terme. L'organisation archivistique la plus satisfaisante serait naturellement de mettre en place un fonctionnement unique pour l'ensemble de l'institution, en faisant évoluer l'ancienne unité archives communautaires vers un grand service de pré-archivage pour toutes les directions de la Métropole, service qui jouerait le rôle d'interface unique avec les Archives départementales et métropolitaines. Toute proportion gardée, il s'agit là du schéma des missions ministérielles.

Pour parvenir à ce scénario, il faut toutefois pouvoir évaluer finement les transferts de charge des deux anciens services et faire valider les modifications nécessaires. Tout cela prendra encore un peu de temps; aujourd'hui, la réforme archivistique liée à la création de la Métropole n'est donc pas encore totalement aboutie.

### La gouvernance

Parallèlement, il faut réguler la gouvernance puisqu'aujourd'hui le plus gros financeur – la Métropole – ne dispose, dans les textes, que d'une assez faible marge de manœuvre sur les Archives départementales et métropolitaines, qui sont exclusivement sous l'autorité du Département du Rhône.

Un tel dispositif peut certainement durer quelque temps, parce que la métropole de Lyon a d'autres dossiers prioritaires à conduire. Dans le domaine particulier de l'action culturelle, la Métropole doit elle-même trouver sa place et définir sa politique, entre les communes (et en particulier Lyon), l'État et le Département. Toutefois, il est probable qu'au fur et à mesure des années et des discussions budgétaires en particulier, la Métropole souhaitera intervenir avec plus de force dans la politique des archives. D'ores et déjà se met en place un comité de pilotage conjoint associant les deux collectivités, qui proposera sans doute une révision de la convention. C'est alors que pourra être appréciée la pertinence du rattachement au plus petit financeur, qui présente également bien des avantages.

Bruno GALLAND Directeur Archives du département du Rhône et de la métropole de Lyon bruno.galland@rhone.fr

> Philippe GRANDJEAN Responsable de l'unité archives Grand Lyon pgrandjean@grandlyon.com