

Vers la mutualisation des services d'archives de l'agglomération toulonnaise

Christine Monge

Citer ce document / Cite this document :

Monge Christine. Vers la mutualisation des services d'archives de l'agglomération toulonnaise. 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 2014 et 5 novembre 2015. pp. 105-113;

doi : <https://doi.org/10.3406/gazar.2016.5411>

https://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2016_num_244_4_5411

Fichier pdf généré le 18/03/2019

Vers la mutualisation des services d'archives de l'agglomération toulonnaise

Christine MONGE

Toulon est au cœur d'une agglomération dont la structure intercommunale a été créée en 2002. L'agglomération compte 427 000 habitants pour un territoire d'une superficie de 36 600 hectares dont 200 km de littoral, en incluant les îles d'Hyères.

La communauté d'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée (TPM) regroupe douze communes : Carqueiranne (9 900 habitants), La Crau (17 000 habitants), La Garde (26 000 habitants), Hyères (55 500 habitants), Ollioules (13 300 habitants), Le Pradet (11 500 habitants), Le Revest (3 700 habitants), Saint-Mandrier (5 800 habitants), La Seyne (64 000 habitants), Six-Fours (34 000 habitants), La Valette (22 000 habitants), Toulon (165 000 habitants).

Le processus de mutualisation des communes de TPM est en cours. Concernant les archives, le dossier a été évoqué une première fois en 2009 lors d'une réunion initiée par TPM afin d'engager une réflexion sur les conditions de la mutualisation en matière de marchés, de systèmes d'informations, d'ingénierie, de formation, de documentation et d'archives. Mais comme cela arrive souvent, en raison de la confusion habituelle avec la documentation, il n'y a pas eu de suite pour les archives.

Un questionnaire adressé en 2012 par TPM aux communes a relancé la réflexion sur les archives. Quatre collectivités seulement ont répondu, ce qui a démontré la nécessité de sensibiliser les responsables communaux.

Les communes de l'agglomération sont diverses et leurs services d'archives, lorsqu'ils existent, le sont tout autant. Mais, que les services soient ou non constitués ou qu'ils privilégient certaines missions, l'ensemble des archives de ces communes pose de nombreux problèmes, notamment en ce qui concerne la

saturation des locaux et l'absence ou l'insuffisance de personnel. TPM possède quant à elle plus de douze ans d'archives qu'il lui est nécessaire de gérer.

Enfin, à ce jour, l'archivage des données électroniques et les échéances réglementaires (application du PESV2¹ et obligation d'accepter les factures électroniques des fournisseurs à partir de 2017) représentent un problème supplémentaire et un coût financier pour tous.

C'est dans ce contexte qu'une étude a été proposée à l'Institut national des études territoriales (INET) comme sujet d'un stage de trois mois, de novembre 2013 à janvier 2014. Confiée à trois futurs administrateurs territoriaux, elle concernait un projet de mutualisation des archives des communes de l'agglomération toulonnaise fondé sur la mise en commun de moyens destinée à réaliser des économies d'échelle et à profiter d'opportunités financières.

Ce dossier a été initié par le directeur général adjoint (DGA Vie de la Cité) Ville de Toulon auquel était rattaché le service des archives. Toulon étant la commune-centre, notre service devient tout naturellement le service de référence, confronté lui aussi aux mêmes problèmes que les communes voisines : une saturation des locaux dans un terme de deux ans et un effectif insuffisant.

L'INET, structure déconcentrée du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), organise la formation des cadres de direction des grandes collectivités territoriales, y compris celle des conservateurs du patrimoine et des bibliothèques. Il exerce cette fonction en partenariat avec l'Institut national du patrimoine et l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

Des objectifs, stratégiques et opérationnels, ont été définis par les commanditaires. Ils devaient permettre d'évaluer le coût d'un tel projet en moyens et ressources humaines. Tout en assumant les obligations légales, il s'agissait de préserver la mémoire d'un territoire, de mieux faire connaître son histoire à ses habitants et de satisfaire les attentes du public. Les stagiaires devaient explorer les voies de mutualisation envisageables, définir de nouvelles modalités d'organisation et choisir un ou plusieurs sites de regroupement. Enfin l'étude devait permettre de faire face au défi posé par l'archivage des documents numériques et d'analyser l'offre logicielle.

¹ PESV2 : protocole d'échange standard version 2 servant à la télétransmission des pièces financières justificatives auprès du comptable public par le biais de l'application Hélios.

Et comme la mutualisation de services d'archives est toujours une question sensible pour les populations concernées et pour les communes qui peuvent avoir le sentiment de perdre « leur mémoire », il convenait également de prévoir un volet de communication et d'information.

Cette étude devait permettre de proposer aux élus de nouvelles modalités collectives de gestion des archives afin qu'ils puissent adopter un projet à réaliser sur plusieurs années. Le dossier, porté par le maire de Toulon (président de TPM), par sa première adjointe (députée du Var) et par l'adjoint délégué aux archives, fit également l'objet d'un accompagnement soutenu de la Direction générale des services. Les Archives départementales étaient bien évidemment prêtes à y participer.

Pour le suivi de la mission il a été créé un comité de pilotage restreint présidé par la première adjointe de Toulon, composé de l'adjoint en charge des archives de Toulon, des directeurs généraux des services (DGS) de la ville de Toulon et de TPM et des deux DGA référents, ainsi qu'un comité technique ouvert à tous les DGS et DGA des communes et de TPM. Le service des archives de Toulon a été informé en amont, puis consulté par les stagiaires au même titre que les services d'archives des autres communes, les Archives départementales du Var et le pôle Archives du centre de gestion du Var.

Réalisation de l'étude par les stagiaires

Avant d'émettre leurs propositions, les stagiaires ont identifié les enjeux de ce projet et procédé à un diagnostic de l'existant :

- enjeux stratégiques : mutualiser les équipes, les outils et les compétences, mieux conserver et valoriser les archives, développer une culture commune et une identité communautaire en tenant compte d'obstacles potentiels tels que l'appréhension de perte de contrôle pour les communes, le coût de la mise en place de la mutualisation et la résistance au changement ;
- enjeux techniques : résoudre la saturation des locaux, rationaliser une gestion, traiter les arriérés, réaffecter ou céder des locaux devenus vacants ;
- enjeux juridiques : assurer la sécurité juridique de la collectivité et l'accès aux archives pour tous ;

- enjeux financiers : prendre en considération les coûts de l'archivage papier, tri et conservation représentant 80 % de la dépense (selon l'audit de modernisation relatif à l'archivage réalisé en 2007 par la Direction générale de la modernisation de l'État), et tenir compte de l'impact financier introduit par le coefficient de mutualisation des services fonctionnels définis à l'article 55 de la loi MAPAM¹ qui aurait pour effet d'augmenter la dotation d'intercommunalité.

Les entretiens avec les DGS, DGA et archivistes ont confirmé que certaines communes n'ont aucune action vis-à-vis de leurs archives. Seulement un tiers des collectivités possède un service constitué et des locaux plus ou moins adaptés et 46 % d'entre elles disposent de moins d'un équivalent temps plein sur l'activité Archives. La mutualisation concernerait les archives intermédiaires et définitives, qu'il s'agisse des documents papier ou des archives numériques. Les stagiaires ont sur ce dernier point consulté le co-organisateur du groupe de travail de l'AAF « Archives municipales - Archivage électronique » (AMAE) qui est responsable du service d'archives du centre de gestion du Var.

Concernant le périmètre de la mutualisation, le premier comité technique s'est prononcé sur le fait d'associer toutes les communes au projet, charge à elles ensuite de s'engager ou non sur les solutions proposées.

En fonction de l'ensemble de ces paramètres, les élèves-administrateurs se sont positionnés sur trois scénarii de mutualisation :

- un bâtiment mutualisé avec la Direction commune des systèmes d'information (DCSI) :

Cette direction, nouvellement constituée, regroupe les services informatiques respectifs de Toulon et de TPM, soit soixante agents, et évalue ses besoins en locaux à 1000 m². Cette solution présenterait un grand nombre d'avantages tels qu'une mise en œuvre rapide de la mutualisation, la sécurisation continue des lieux de conservation des données papier et électroniques, la mutualisation de la salle blanche pour l'archivage électronique et la sauvegarde des données informatiques. La montée en compétence des archivistes sur les problématiques électroniques engendrerait bien évidemment des synergies entre les services informatiques et les archivistes, eu égard au développement des applications numériques dans tous les métiers.

¹ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

- plusieurs sites civils et/ou militaires à réhabiliter :

Une solution multi-sites répondrait à une logique géographique Est, Ouest, Centre. Une expertise technique est nécessaire pour identifier les coûts de réhabilitation.

- une structure à destination des seules archives de l'agglomération, inspirée du Centre de conservation et de ressources du MUCEM à Marseille. En effet, cet ouvrage présente de nombreuses similitudes avec les prescriptions techniques imposées pour les archives : charge au sol élevée, cloisonnement des salles, climatisation et contrôle de l'hygrométrie, circulations adaptées, quais de déchargement, monte-charges, espaces ouverts au public, bâtiment sécurisé en continu, etc.

La recherche d'optimisation foncière et financière a conduit les stagiaires à choisir une formule mono-site pour laquelle ils ont établi un calendrier prévisionnel (2015-2021). En effet, soulignent-ils, si elle n'engendre pas dans l'immédiat des économies directes, la mutualisation des activités archivistiques dans un seul et même lieu présente bien des avantages à plus long terme : gains d'efficacité, économies d'échelle en investissement et en fonctionnement, émulation et professionnalisation des équipes localisées sur un seul et même site, cohérence de l'activité du service.

Concernant la forme juridique de la mutualisation, le choix des stagiaires s'est porté sur le « Service commun », qui leur est apparu comme la solution la plus flexible au vu des retours d'expériences d'un certain nombre de collectivités qui révèlent une orientation marquée vers cette solution. Ainsi la ville et la communauté urbaine de Strasbourg, les villes de Rennes et de Nevers, le département de la Nièvre, la Communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées ont entre autres été consultés. Par ailleurs, la ville de Toulon et la Communauté d'agglomération TPM sont familiarisées avec ce procédé pour l'avoir récemment utilisé dans le cadre du regroupement de leurs DSI.

C'est sur ces fondements que les élèves administrateurs ont défini un plan d'action opérationnel. Pour chaque scénario, les estimations sont faites hors foncier. Le montant net de l'investissement a donc été dégagé, soit pour les deux mono-sites 7,2 millions d'euros, contre 15 millions d'euros pour le multi-sites. En fonctionnement, des chiffres liés au bâtiment et à la masse salariale pour vingt temps pleins ont été avancés, soit 1,18 million d'euros HT pour les mono-sites et 1,25 million d'euros HT pour le multi-sites. Les modalités de fonctionnement du futur service commun seront à définir avec la détermination d'un budget annuel et le choix d'une formule de répartition des

coûts (application d'un pourcentage forfaitaire ou de ratios multicritères). Du point de vue administratif, les délibérations et conventions seront à préparer. La réflexion devra également porter sur la nouvelle organisation et le nouvel organigramme de ce service commun, ainsi que sur la rédaction du projet de service et des fiches de poste. Il faudra en parallèle préparer les comités techniques et définir une stratégie d'accompagnement au changement tout en organisant la formation des agents. En matière archivistique il sera nécessaire, tout en harmonisant la gestion des archives papier et numériques, d'assurer la mise en réseau, la phase transitoire de gestion des fonds, la gestion des arriérés de chaque collectivité, le transfert des archives.

Cette étude des élèves administrateurs a fait l'objet d'un rapport et d'une synthèse, publiés conjointement par le CNFPT et l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF).

Effets induits par l'étude des stagiaires

Cette étude constitue un élément de référence pour une mutualisation en devenir. Elle apporte un regard extérieur et l'idée d'une mutualisation possible avec les services informatiques.

La problématique Archives traitée par de futurs hauts fonctionnaires territoriaux a le mérite d'avoir provoqué une prise de conscience des élus et des autorités des treize collectivités de l'agglomération toulonnaise. Elle a suscité un intérêt croissant au cours des différentes réunions des comités de direction et a permis d'appréhender l'ensemble des aspects à prendre en compte, tout en rappelant les obligations légales, et tout particulièrement les responsabilités civile et pénale des maires et la nécessité d'inscrire dans les budgets de façon obligatoire les ressources nécessaires à la bonne conservation des archives.

L'étude a impulsé un mouvement et immédiatement engendré une proposition de localisation pour un futur centre d'archives commun sur un terrain en périphérie, facilement accessible par l'autoroute et par les réseaux de transports en commun, dans un quartier en réhabilitation qui a récemment accueilli une Maison des services publics et un nouvel hôpital intercommunal.

Cette étude propose surtout une solution inédite : réunir sur un seul site et avec des locaux communs (salle blanche, salles de réunion, auditorium, etc.) archives

et services informatiques. Il s'agit donc de regrouper les services mutualisés de la DCSI TPM/Ville de Toulon avec les archives mutualisées (17 km linéaires à ce jour et un besoin évalué à 3 000 m² pour les seules archives). Cette solution devrait aussi englober une capacité de stockage pour au moins 25 km avec une réserve foncière pour les vingt ans à venir. La salle blanche, la proximité et les échanges entre archivistes et informaticiens permettraient de favoriser et de faciliter l'archivage électronique.

Les administrateurs stagiaires ont présenté leur projet en janvier 2014. Mais devant les coûts annoncés, le dossier reste en suspens. Pourtant, les problèmes demeurent. Les locaux d'archivage de la ville de Toulon et ceux de TPM devraient être saturés en 2017. Presque toutes les communes de l'agglomération sont dans la même situation et connaissent des difficultés d'effectifs et de personnel qualifié. Et surtout l'archivage électronique doit impérativement être mis en œuvre en raison de son obligation légale.

La problématique de l'archivage électronique

En effet, les communes vont devoir s'équiper de systèmes de gestion électronique de documents (GED) et de systèmes d'archivage électronique (SAE) dont le coût (matériels, logiciels, personnels, dépenses de fonctionnement) et les difficultés de gestion incitent à une solution commune. Devant cette dépense à multiplier par treize, TPM a suscité en janvier 2015 une réflexion sur l'archivage électronique. Un groupe de travail s'est alors constitué, composé des archivistes et d'informaticiens du territoire. Un principe de base a été établi : la problématique des archives électroniques ne pourra en aucun cas être séparée de la question plus globale de la gestion des archives.

Les réflexions du groupe de travail ont abouti à trois hypothèses, la plus intégrée répondant à l'ensemble des problématiques métiers des services d'archives :

- la première hypothèse consiste en l'acquisition par chaque collectivité et en toute autonomie des systèmes de GED et de SAE, à laquelle il faut ajouter les coûts de fonctionnement annuels. Cette hypothèse obligerait chaque commune à acquérir deux SAE, l'un pour l'archivage courant et intermédiaire, le second pour l'archivage définitif, dont les serveurs seraient à sécuriser dans

des lieux différents. D'un point de vue humain, les collectivités devraient chacune disposer de compétences à la fois en archivistique et en informatique. Dans cette solution, si la réflexion de conception et le montage du marché peuvent être partagés, s'il est possible d'envisager un groupement de commandes, si la mise en œuvre est rapide, la problématique de l'archivage papier subsiste ;

- la deuxième hypothèse consisterait à mettre en place un SAE partagé pour les seules archives courantes et intermédiaires, l'archivage définitif par le biais d'une tierce personne étant pour l'instant proscrit par le Code du patrimoine (articles L. 212-4 et R. 212-19 à 31). Le SAE intermédiaire et le serveur dédié pourraient ainsi être acquis en commun et administrés par TPM, qui serait considéré comme tiers-archiviste pour les collectivités du territoire qui le souhaiteraient. Il reviendrait cependant à chaque commune de mettre en place une solution de GED et d'acquiescer un SAE et des serveurs appropriés pour les archives définitives. Les coûts d'acquisition et de maintenance seraient intégralement portés par chaque collectivité. D'importants moyens financiers et humains seraient donc à déployer au sein de chaque ville. Comme dans la première hypothèse, une réflexion commune et un groupement de commandes seraient possibles. Le temps de la mise en œuvre serait augmenté du délai nécessaire à l'obtention de l'agrément de tiers-archiviste auprès du Service interministériel des Archives de France. Cependant, là encore, ce scénario ne permettrait pas d'englober la problématique de l'archivage papier ;

- la troisième hypothèse consisterait en la mutualisation des treize services d'archives, solution la plus complète réunissant compétences et moyens. La création d'un service commun est en effet la meilleure réponse à l'interdiction de tiers archiviste pour les archives définitives. Un service intercommunal d'archives pourrait alors sans restriction prendre en charge les archives à n'importe quel moment de leur cycle de vie par le biais de SAE et de serveurs communs. Le possible subventionnement des acquisitions par le Service interministériel des Archives de France, le volet technique qui serait géré par la DCSI de TPM sont autant d'éléments à prendre en compte. Mais bien que l'opportunité d'étendre la mutualisation informatique à tout le territoire soit à l'étude à TPM, en l'absence d'un service informatique commun à toutes les collectivités, chacune devrait mettre en place sa propre solution de GED, un groupement de commandes restant toutefois possible. Les données numériques seraient ensuite prises en charge par le SAE et les serveurs du service commun d'archives.

Le service commun d'archives assurerait donc la gestion des archives papier et électroniques. Il pourrait être créé d'ici le 1^{er} janvier 2017, date coïncidant avec le début d'obligation de la facturation électronique. Les services d'archives pourraient ainsi bénéficier d'une mise en commun de l'ensemble de leurs compétences... à la condition que chacun continue d'occuper à plus ou moins long terme ses propres locaux, élément financier rappelons-le qui avait bloqué précédemment toute avancée de la mutualisation.

La création d'un service d'archives commun permettrait aussi d'anticiper la future mutualisation de nouvelles compétences. En effet, chaque nouvelle compétence transférée à TPM induit un changement de destination des archives et implique un éclatement des fonds. La création d'un service d'archives commun va donc dans le sens du développement de méthodes de travail et d'une culture communes à l'ensemble du territoire.

Ce sont ces hypothèses que TPM vient de soumettre aux DGS et DGA des communes concernées sous la forme d'un rapport élaboré par le groupe de travail en avril 2015. Ainsi le dossier « Mutualisation des archives électroniques » a pris pour nouveau titre « Opportunités de mutualisation des archives ». La solution du service commun a été retenue pour être intégrée au schéma de mutualisation qui sera présenté au Conseil communautaire de décembre 2015.

Dans ce contexte, bien entendu tout reste à faire. Le « travailler ensemble » est la future étape. La Ville de Toulon peut y apporter ses compétences. Dans notre réflexion, il nous a paru opportun dans un premier temps, sans toucher aux structures existantes, de créer une nouvelle organisation, de commencer à faire coopérer les personnels des services d'archives de nos collectivités afin de générer des habitudes, d'assainir l'archivage dans chaque commune, et ainsi d'orienter tout naturellement les décideurs vers un bâtiment commun.

Christine MONGE
Directeur
Archives municipales de Toulon
cmonge@mairie-toulon.fr