

Le projet de mission interministérielle pour la gestion de l'archivage en Nord – Pas-de-Calais

Frédérique Pilleboue

Citer ce document / Cite this document :

Pilleboue Frédérique. Le projet de mission interministérielle pour la gestion de l'archivage en Nord – Pas-de-Calais. In: La Gazette des archives, n°224, 2011. Archives départementales et territoires : entre réforme de l'administration territoriale et territorialisation de la culture. pp. 69-87;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2011_num_224_4_4862

Document généré le 15/03/2017

Le projet de mission interministérielle pour la gestion de l'archivage en Nord – Pas-de-Calais

Frédérique PILLEBOUE

Avertissement

Cet article a pour vocation de présenter un projet original porté par les Archives départementales du Nord et du Pas-de-Calais depuis 2009, ou du moins son état d'avancement. En effet, à l'heure où ces lignes sont écrites (fin 2011), ce projet n'est pas encore concrétisé et son développement peut encore subir de nouvelles orientations, avancées ou reculs significatifs. L'intérêt de ce texte réside donc surtout dans l'exposé des objectifs poursuivis et du cheminement du projet au fil des opportunités ou obstacles rencontrés dans la recherche des moyens, en supposant que cette approche permettra à d'autres archivistes de se nourrir de cette expérience, quelle que soit l'issue du projet.

Introduction

La circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État¹ pose le principe d'une autonomie des services et établissements de l'État dans la gestion de leurs archives intermédiaires et les incite à se doter de compétences et de moyens suffisants pour développer en leur sein une véritable fonction archives. Dix ans ou presque après sa publication, le bilan de cette circulaire est un peu mitigé car les services qui se sont réellement dotés d'une fonction archives pérenne et autonome restent une minorité dans le paysage administratif

¹ Circulaire n° PRMX0105139C publiée au *Journal officiel* du 4 novembre 2001.

français, du moins à l'échelon territorial. La principale évolution constatée dans cette période est le développement d'une sorte de fonction archives intermittente appuyée sur le recrutement d'archivistes professionnels pour une durée limitée¹. La réforme de l'administration de l'État conduite depuis 2008², la réduction des effectifs et la raréfaction des moyens rendent encore plus hypothétique l'application stricte de cette circulaire à l'échelle de chaque entité administrative. Cependant, le contexte est, pour les mêmes raisons, plus favorable pour aborder la question sous l'angle de la mutualisation, comme y invitait d'ailleurs la circulaire du 2 novembre. Ce paradoxe fait qu'il n'y a jamais eu de pire ni de meilleur moment à la fois pour réfléchir à la création d'une fonction archives mutualisée.

Contexte et chronologie du projet

Tout commence en mars 2009, lorsque le préfet de la région Nord – Pas-de-Calais³ lance une série de groupes de travail thématiques sur la mutualisation des fonctions support et des fonctions transversales des services de l'État en région⁴. Ces groupes ont pour objectif d'étudier une vingtaine de fonctions pour déterminer si la mutualisation est susceptible de générer des gains financiers et/ou une meilleure efficacité des services. Saisissant cette opportunité, Rosine Cleyet-Michaud, directrice des Archives départementales du Nord, est désignée pilote pour explorer la fonction « gestion des archives courantes et intermédiaires ». Un groupe de travail mixte, constitué de représentants des Archives départementales du Nord, du Pas-de-Calais et de représentants d'une quinzaine de services de l'État volontaires, se réunit d'avril

¹ Sur cette évolution, voir aussi l'article suivant : PILLEBOUE (Frédérique), « La gestion des archives intermédiaires de l'État : à la recherche d'un équilibre », dans *Les Archives face aux évolutions administratives : réforme de l'État, décentralisation, enjeux de la dématérialisation*, Actes du colloque national de la Direction des archives de France, Clermont-Ferrand, 20 et 21 septembre 2007, p. 29-37.

² La réforme de l'administration de l'État dont il sera question tout au long de ce texte est connue sous le nom de Révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle conduit à une restructuration des services de l'État tant à l'échelon national qu'à l'échelon territorial, marquée par un regroupement des services départementaux et régionaux autour d'un nombre restreint d'entités, un resserrement drastique des effectifs et une baisse importante des moyens financiers.

³ Jean-Michel Bérard, préfet de la région Nord – Pas-de-Calais, préfet du Nord de 2008 à 2011.

⁴ Cette initiative fait suite aux circulaires du Premier ministre des 7 juillet et 31 décembre 2008 relatives à la nouvelle organisation de l'État à l'échelon régional et départemental.

à juin 2009. Il rend ses conclusions dès novembre 2009 sous la forme d'un rapport formulant un certain nombre de propositions, parmi lesquelles le projet de création d'une mission interministérielle pour la gestion de l'archivage. Il s'agit d'une brigade d'archivistes professionnels susceptibles d'intervenir auprès de tous les services de l'État qui contribuent à son fonctionnement. Ce projet est présenté au comité technique interministériel de l'administration (CTIA) puis au comité de l'administration régionale (CAR) en janvier 2010¹. À la surprise générale (et notamment celle des membres du groupe de travail), le CAR valide les propositions formulées dans le rapport du groupe de travail. Il missionne les directeurs des Archives départementales du Nord et du Pas-de-Calais pour poursuivre la réflexion et concrétiser la création de la mission interministérielle pour la gestion de l'archivage (MIGA)². Les Archives départementales n'ayant pas la faculté de gérer des crédits de l'État, la direction régionale des affaires culturelles du Nord – Pas-de-Calais est désignée comme service support de la future MIGA³.

À ce stade, il apparaît que les arguments présentés ont convaincu les décideurs et que le projet bénéficie du soutien affiché du préfet et du secrétaire général pour les affaires régionales. Une équipe projet resserrée, constituée de représentants des Archives départementales du Nord, du Pas-de-Calais, du secrétariat général pour les affaires régionales et de la direction régionale des affaires culturelles⁴, s'attelle alors à l'étude des modalités concrètes de création

¹ Le CTIA est placé sous la présidence du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) et réunit des représentants des services de l'État placés sous l'autorité du préfet (directeurs adjoints ou secrétaires généraux). Il traite des problématiques ayant une incidence sur l'organisation de l'administration territoriale de l'État et valide les propositions soumises au comité de l'administration régionale (CAR), qui, lui, est placé sous la présidence du préfet de région et réunit les responsables des services régionaux.

² L'intitulé « mission interministérielle pour la gestion de l'archivage » emprunte au vocabulaire administratif et archivistique : le terme « mission » renvoie explicitement aux nouvelles instances régionales alors en cours de création, telles que la mission régionale ressources humaines ou la mission régionale achats, rattachées au SGAR et placées clairement sous le signe de l'interministérialité et de la mutualisation ; la formule « gestion de l'archivage » est la traduction française de *records management*. Dans la suite du texte, nous emploierons l'acronyme MIGA, dont l'usage s'est rapidement imposé auprès de tous les acteurs du projet.

³ En dépit du caractère interministériel et régional du projet, le SGAR ne souhaitait pas être service support de la MIGA, ayant déjà en charge le développement de nouvelles missions interministérielles. La DRAC était volontaire pour assurer cette charge et s'impliquer dans le projet au nom du ministère en charge de la politique interministérielle des archives.

⁴ Frédérique Pilleboue, adjointe à la directrice des Archives départementales du Nord ; Aubin Leroy, adjoint au directeur des Archives départementales du Pas-de-Calais ; Véronique Delobel,

et de financement de la MIGA et soumet régulièrement ses propositions à la validation du CTIA. En juin 2011, le projet est intégré au schéma régional de mutualisation, avec pour objectif une mise en œuvre effective en janvier 2012, à titre d'expérimentation.

La complexité et la rigidité des modalités de mutualisation, le contexte de la réforme en cours et les arbitrages budgétaires expliquent le temps nécessaire à la maturation du projet et les évolutions qu'il a pu connaître entre le scénario initial et la forme qu'il prendra lors de sa mise en œuvre. Mais l'équipe projet s'est attachée à ne jamais perdre de vue les principaux objectifs du projet, fondés sur le diagnostic établi par le groupe de travail en 2009.

Le diagnostic et les orientations du projet

Le groupe de travail constitué en 2009 a établi, comme l'y invitaient les instructions préfectorales, un état des lieux, un état des besoins et un diagnostic sur les gains espérés de la mutualisation de la fonction archives.

Tous les acteurs s'accordent sur le fait que la fonction archives, marquée par un déficit de moyens et de compétences, est globalement mal assumée par les services de l'État. Le recours significatif à des compétences externes pour des missions temporaires de formation, de traitement de passifs ou de rédaction d'outils et procédures d'archivage est certes une avancée intéressante, mais cette formule pêche par l'absence de pérennité et de suivi des actions, à quoi s'ajoute le déficit de capitalisation de savoirs et compétences consécutif au renouvellement des intervenants. À titre d'exemple : sur la période 2004-2009, 40 archivistes contractuels ont été recrutés par 18 services ou établissements de l'État en Nord – Pas-de-Calais pour effectuer 183 mois de travail, soit l'équivalent de 2,5 archivistes à plein temps sur 6 ans¹.

Le groupe de travail a par ailleurs établi un catalogue détaillé des besoins liés à la fonction archives² et souligné que contrairement à un préjugé répandu, ces

secrétaire générale de la DRAC Nord – Pas-de-Calais ; Brigitte Despinoy, chargée de mission mutualisation au SGAR.

¹ Soit 2,5 ETPT. Le jargon administratif du moment emploie le terme d'ETPT (équivalent temps plein travaillé), qui sera réutilisé dans ce texte.

² Le recensement a permis d'identifier les besoins suivants : changer les mentalités et les pratiques ; identifier la fonction archives et les responsabilités à tous les échelons ; affecter des

besoins ne se limitent pas aux questions matérielles (espaces d'archivage) mais sont au contraire éminemment corrélées au facteur humain. En effet, la satisfaction de la grande majorité des besoins passe par la sensibilisation des décideurs d'une part et par le recours à du personnel qualifié, doté de compétences professionnelles avérées en archivistique d'autre part. Ces compétences sont malheureusement rares voire inexistantes dans la fonction publique d'État, en dépit du fait que les besoins identifiés soient permanents et obligatoires. Il y a là un paradoxe qui explique en partie les difficultés qu'ont les services de l'État à trouver leur autonomie dans la gestion de leurs archives intermédiaires et le recours de plus en plus fréquent à du personnel contractuel qualifié.

Les expériences conduites dans le cadre de l'intercommunalité ou par les centres de gestion de la fonction publique territoriale démontrent qu'il est possible de satisfaire, dans un cadre mutualisé, la plupart des besoins recensés. L'axe le plus intéressant est le partage de compétences rares ou inexistantes dans l'administration, comme le montre l'exemple des archivistes intercommunaux intervenant en temps partagé dans les collectivités dénuées de service d'archives. Rien n'empêche d'imaginer une transposition de ce schéma aux services de l'État. La mutualisation permet en effet de changer d'échelle pour surmonter l'obstacle du manque de moyens et lutter contre le défaut de pérennité. Elle rend ainsi possible, à moyenne échelle (ministérielle, interministérielle ou territoriale), ce qui ne l'est pas à l'échelle d'une seule entité administrative. Elle permet, par exemple, de partager des ressources financières pour employer des archivistes professionnels et d'améliorer le service rendu grâce à leur expertise. Le gain que l'on peut en attendre est principalement qualitatif mais il est également possible d'espérer des gains en termes foncier (réduction des espaces d'archivage) et financier (réduction des coûts cachés du « sur-archivage » ou des pertes consécutives à un mauvais archivage).

C'est ainsi que le rapport propose la création d'une brigade de cinq archivistes professionnels chargés de réaliser des prestations d'archivage pour les services de l'État, composée d'un archiviste de catégorie A (pilote) et de quatre

ressources humaines et des moyens au traitement des archives ; évaluer et sélectionner les archives en fonction de leur valeur administrative, juridique ou historique ; améliorer l'accès aux documents administratifs et aux archives ; préparer les transferts et déménagements d'archives ; mettre en place un outil de gestion informatisé pour les archives intermédiaires ; mettre en place des outils et des procédures pour l'archivage électronique ; aménager des espaces de stockage et de traitement adaptés et dédiés aux archives ; disposer des équipements et moyens de conservation adaptés (rayonnages, boîtes d'archives, etc.) ; étudier des solutions alternatives pour la conservation des archives intermédiaires.

archivistes de catégorie B. Cet effectif-cible a été obtenu en multipliant par deux le nombre d'ETPT issu du total des vacances d'archivistes contractuels sur six ans (cf. *supra*). Il n'est pas en relation avec un quelconque ratio corrélé aux besoins mais doit plutôt être considéré comme une base de négociation.

Les prestations susceptibles d'être effectuées par la MIGA sont les suivantes :

- traitement des passifs ;
- coordination des opérations annuelles (préarchivage, versements, éliminations) ;
- formation et rédaction de procédures ;
- rédaction de chartes d'archivage et tableaux de gestion ;
- animation du réseau de correspondants archives ;
- informatisation de la gestion du préarchivage ;
- préparation et accompagnement des mutations institutionnelles sur leur volet archives (transferts de compétences, déménagements, fusions, etc.) ;
- accompagnement de la dématérialisation des procédures.

Mais le problème est qu'il y a peu de ressources à mutualiser : la fonction archives est d'évidence une fonction dite « orpheline »¹. Les crédits de vacation, permettant le recours aux archivistes contractuels, sont en baisse et il apparaît qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une mutualisation². Les rares services d'archives intermédiaires de l'État existant en Nord – Pas-de-Calais sont fragiles et profondément affectés par la réforme en cours, ce qui ne permet pas de construire le projet sur le principe de la mutualisation de l'effectif existant. À titre d'illustration : les services de préarchivage de l'équipement, de la préfecture du Nord et du rectorat, qui totalisaient en 2009 un effectif de 10 ETPT, sont tombés en 2010 à 5,5 ETPT du fait des suppressions de postes. Les agents demeurant en poste sont en majorité des agents de catégorie C et aucun ne dispose d'une réelle qualification professionnelle³.

¹ Ce terme désigne apparemment, dans le jargon de la RGPP, une fonction non développée, ne faisant l'objet d'aucun rattachement explicite à un quelconque programme budgétaire.

² Les crédits de personnels (titre II) sont encore exclus de la mutualisation et plafonnés par ministère. Cette rigidité est un obstacle majeur à la mutualisation dans un cadre interministériel.

³ Le centre de préarchivage de la cour d'appel de Douai est considéré comme hors périmètre, les services de la Justice n'étant pas placés sous l'autorité du préfet (cf. *infra*).

Dès lors, il faut convaincre de la nécessité d'engager de nouvelles dépenses dans un contexte qui n'y est guère favorable, tout en démontrant que le faire dans un cadre mutualisé est plus économique. Les membres du groupe de travail initial étaient, il faut bien l'avouer, assez sceptiques sur l'impact de cet argumentaire, considérant que l'État aurait des difficultés, voire des réticences, à financer cette « nouvelle » fonction archives mutualisée, toute permanente et obligatoire soit-elle, dans un contexte budgétaire si difficile, alors même qu'il n'y avait consacré que très peu de moyens du temps où il le pouvait encore. C'est pourquoi le groupe de travail met une condition à la réussite du projet : il convient que la contribution financière nécessaire au fonctionnement de la MIGA soit imposée à tous les services de l'État ne disposant pas de fonction archives identifiée et pérenne, dotée de compétences et de moyens suffisants, conformément à la circulaire du 2 novembre 2001.

Cependant, le contexte de la réforme, accompagnée de son cortège de fusions, transferts de compétences et déménagements, fait des archives une question importante qui mérite solution. Par ailleurs, l'administration tient à démontrer sa bonne volonté en matière de mutualisation, sans toutefois bouleverser ses habitudes sur des fonctions jugées plus essentielles. Ces facteurs liés au contexte favorisent la prise en compte des arguments développés par le groupe de travail sur la fonction archives. Le projet de MIGA peut donc être considéré à la fois comme un projet opportuniste (pour les archivistes) et une action de diversion (pour l'administration). La modification de l'un ou l'autre des paramètres du projet (contexte administratif, engagement des Archives départementales, soutien du projet par les instances préfectorales, etc.) suffirait à en modifier le profil ou même à le faire échouer.

Au-delà de son caractère conjoncturel, le projet sert parfaitement les orientations à long terme de la politique des Archives départementales vis-à-vis des services producteurs, à savoir :

- 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 ;
- rechercher l'efficacité et l'autonomie des services producteurs dans la gestion de leurs archives intermédiaires ;
- changer le mode d'intervention des Archives départementales : cesser de se substituer aux obligations de l'administration en palliant l'absence de fonction archives ; prioriser le conseil, le contrôle, l'évaluation, la collecte, le traitement et la valorisation des archives définitives.

Les scénarios

L'équipe projet a établi des critères de pertinence pour évaluer les différents scénarios étudiés en vue de constituer la MIGA. Le scénario retenu doit impérativement garantir :

- les compétences professionnelles des agents recrutés ;
- la pérennité de la mission et des emplois ;
- la continuité du suivi et des actions.

Les avantages et inconvénients des scénarios ont été pesés en fonction de leur faculté à garantir le respect des critères de pertinence mais également en fonction du degré de complexité du montage administratif, des délais et des coûts de mise en œuvre.

Il a été établi qu'il n'était pas possible de mutualiser des effectifs existant dans les services de préarchivage, ni les crédits de personnel ou de vacation ; d'autres hypothèses ont été explorées pour constituer l'effectif de la MIGA à partir des effectifs de la fonction publique d'État, soit par le redéploiement de personnel, soit par le redéploiement de postes budgétaires appartenant à différents ministères, soit par la création de postes budgétaires interministériels.

Le redéploiement de personnel est jugé non compatible avec l'exigence de qualification des emplois, sauf à investir au préalable dans la formation qualifiante des agents, ce qui, à supposer de trouver des agents volontaires pour cette reconversion, retarderait la mise en œuvre de plusieurs années. L'équipe projet a en effet jugé que la qualification nécessaire supposait l'obtention ou la validation d'équivalence d'un master professionnel en archivistique mais l'offre de formation qualifiante pour les fonctions de gestionnaire d'archives intermédiaires ou *records manager* n'est pas suffisante à l'heure actuelle pour permettre de développer cette hypothèse.

Le redéploiement de postes budgétaires se heurte à deux obstacles majeurs : la rigidité des formes de redéploiement et l'absence de corps d'accueil. Le principal cadre d'emploi susceptible de permettre le recrutement de professionnels des archives est celui des chargés d'études documentaires interministériels, géré par le ministère en charge de l'Équipement. Mais ce corps, comportant uniquement le grade de catégorie A, n'offre pas d'épreuves spécialisées en archivistique au concours ; il est majoritairement constitué de

professionnels de la documentation affectés aux services de l'Équipement, ce qui invalide son caractère interministériel et fait probablement obstacle au développement des fonctions de gestionnaire d'archives intermédiaires dans les services de l'État¹. Quant aux corps gérés par le ministère de la Culture, ils sont prioritairement affectés aux services patrimoniaux du ministère et ne peuvent satisfaire aux besoins des autres ministères pour la gestion des archives intermédiaires. Le recrutement sur d'autres corps administratifs ne garantit pas plus la qualification de l'emploi. Seul le défaut de candidatures pourrait éventuellement ouvrir la porte au recrutement de contractuels sur profil mais cette option a été jugée longue, trop incertaine et sans garantie de pérennité, du moins dans la phase d'expérimentation.

Les postes interministériels, de création très récente, sont rattachés directement aux services du Premier ministre. Ils ont été créés pour constituer les effectifs des missions ou plateformes régionales interministérielles et sont issus de postes budgétaires soustraits aux plafonds d'emploi de tous les ministères. Si l'hypothèse de création de nouveaux postes interministériels a été un moment envisagée pour la dotation de la MIGA, il est vite apparu que les ministères opposaient une résistance farouche à de nouvelles ponctions sur leurs plafonds d'emploi respectifs. Cependant, le préfet de région décide en juillet 2010 de saisir l'Instance nationale de suivi des projets de mutualisation. Rattachée aux services du Premier ministre et placée sous l'égide du secrétariat général du gouvernement, cette instance a été créée en 2010 pour évaluer les futurs schémas régionaux de mutualisation². Cette saisine a pour objectif de solliciter la création d'un poste de catégorie A sur statut interministériel destiné au pilotage de la MIGA, prenant argument de la nécessité de maintenir le pilotage de la mission sur un poste budgétaire de l'État. Cette demande est hélas rejetée. Les Archives départementales du Nord et du Pas-de-Calais décident pourtant de poursuivre l'aventure, en acceptant d'assurer le pilotage de la MIGA en phase d'expérimentation, estimant qu'un travail à plus long terme ou d'autres

¹ On l'aura compris, l'auteur plaide pour la réforme de ce corps et notamment pour son ouverture explicite aux professionnels des archives mais également le développement de son caractère interministériel, seule véritable voie envisageable pour le développement de fonctions archives pérennes au sein des services de l'État.

² La mutualisation est en effet devenue un des axes majeurs de la réforme de l'État, comme l'indique la circulaire du secrétaire général du gouvernement du 30 juillet 2010 relative à la mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'État. Cette circulaire fait explicitement mention d'un axe de mutualisation sur la fonction archives. La circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010 relative aux pouvoirs du préfet, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements engage la démarche de rédaction de schémas régionaux de mutualisation pour 2011.

opportunités permettront de résoudre la question de l'intégration du pilotage de la MIGA au sein de la fonction publique d'État. Cet échec relatif a cependant permis de mettre en valeur le projet et de souligner son intérêt auprès des instances nationales. Grâce à l'implication du Service interministériel des Archives de France¹, le projet de MIGA a ensuite largement inspiré les rédacteurs du *Guide national des schémas régionaux de mutualisation* publié en mars 2011² : la fonction archives y est inscrite de façon détaillée³, ce qui peut être considéré comme un événement notoire dans l'histoire de la gestion des archives intermédiaires de l'État en France depuis la publication de la circulaire du 2 novembre 2001.

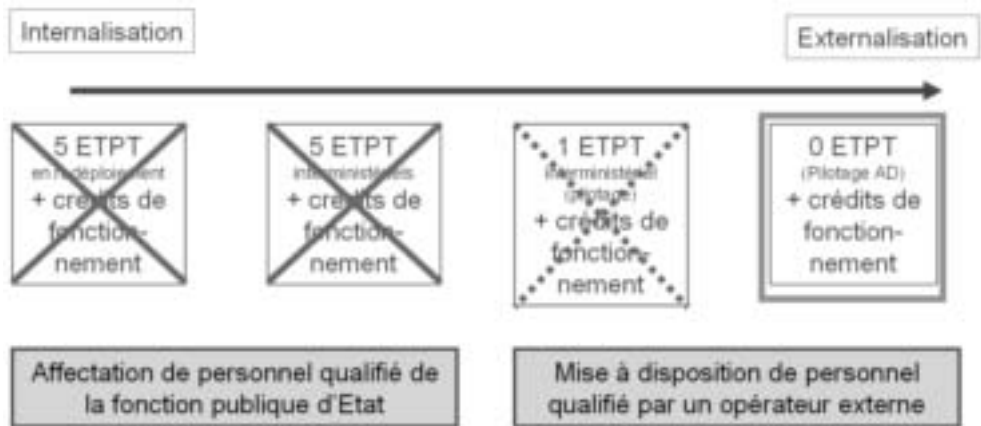
Outre que les solutions ayant un impact sur la masse salariale semblaient difficiles à mettre en œuvre dans un contexte de restriction des effectifs, il est apparu qu'elles ne garantissaient pas le recrutement de professionnels des archives et ne satisfaisaient donc pas au principal critère de pertinence retenu.

Une fois écartés les scénarios reposant sur le recrutement de personnels qualifiés au sein des services de l'État (internalisation de la fonction), les scénarios suivants s'appuient sur le principe de mutualisation de ressources exclusivement financières (crédits de fonctionnement). La grande question est donc de trouver le moyen de convertir des crédits de fonctionnement en crédits de personnel, ce qui, à première vue, s'apparente clairement à une violation des règles de la comptabilité publique ! La solution réside dans le recours à des opérateurs externes pour fournir des prestations en archivage réalisées grâce à la mise à disposition de personnel qualifié. Il s'agit donc explicitement d'une externalisation de la fonction archives. Cette solution est probablement plus coûteuse que le développement d'une fonction archives interne mais elle a le mérite de se heurter, du moins à première vue, à moins d'obstacles structurels ou conjoncturels.

¹ Que soit remerciée ici la sous-direction de la politique interministérielle et territoriale pour les archives traditionnelles et numériques, et en particulier Françoise Banat-Berger pour son intercession efficace auprès du secrétariat général du Gouvernement.

² Trois régions pilotes ont participé à l'élaboration de ce guide : le Nord – Pas-de-Calais, les Pays-de-la-Loire et la Bourgogne.

³ Le guide détaille la fonction archives en huit sous-fonctions et propose de les regrouper en deux axes distincts : prestations d'archivage et gestion d'un centre d'archives intermédiaires.



Les différents scénarios étudiés

Le choix de l'opérateur

Plusieurs solutions ont été étudiées pour le choix de l'opérateur satisfaisant le mieux aux critères de pertinence énoncés plus haut : recours à l'intérim, recours à un opérateur privé, recours à un opérateur public.

Le recours à l'intérim est ouvert aux services de l'État depuis 2009¹ mais il est limité à une durée de dix-huit mois et restreint à la couverture de besoins saisonniers ou occasionnels ; il est interdit pour remplir des missions permanentes. Si le traitement de passifs ou la préparation de déménagements peut s'apparenter à des besoins occasionnels, il n'en va pas de même de l'ensemble de la fonction archives, dont on a estimé qu'elle répondait à des besoins obligatoires et permanents de l'administration.

Le recours à un opérateur privé (société privée d'archivage) peut s'envisager sur la base d'un cahier des charges précis et dans le cadre d'un marché public.

¹ La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a modifié les trois lois statutaires et le code du travail pour autoriser les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs à faire appel à une entreprise de travail temporaire dans certains cas. Les modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique sont décrites dans la circulaire du ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique du 3 août 2010 (NOR MTSF1009518C).

Cette solution s'applique facilement à des prestations telles que le traitement de passifs ou autres besoins occasionnels ; sous réserve de rédiger un cahier des charges approprié et d'y mettre le prix, elle peut garantir la qualification des emplois. Cependant, elle ne satisfait pas bien au critère de continuité de l'action, dans la mesure où le renouvellement du marché peut conduire à l'éviction d'un prestataire pour un autre. Par ailleurs, se posait la question du pilotage du marché (et donc de la MIGA) mais cette question s'est révélée prématurée dans le contexte de mise en œuvre de la réforme des achats de l'État à l'échelon régional et a donc été écartée dans un premier temps¹.

Le recours à un opérateur public sur la base d'une convention est une pratique tolérée pour la mise en œuvre de certaines missions nouvelles ou spécifiques, lorsque l'État ne dispose pas en son sein des compétences et moyens nécessaires à la conduite de la mission, ou lorsqu'il ne souhaite pas les développer dans l'immédiat. Il est ainsi apparu que l'État avait déjà fait appel au centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord², par exemple pour des prestations en médecine préventive au bénéfice de services de l'État. Dès lors, il était naturel d'imaginer le recours au service archives du centre de gestion du Nord, parfaitement rodé dans ses missions de mise à disposition de personnel qualifié pour le traitement et l'organisation des archives des collectivités. Certains obstacles juridiques étaient cependant à lever : légalement, le périmètre d'action du centre de gestion ne comprend pas les services de l'État, qui ne peuvent donc en théorie bénéficier directement de la mise à disposition de personnel ou de prestations du centre de gestion sans faire entorse aux règles de la mise en concurrence. D'un autre côté, le centre de

¹ Cette réforme a pour objectif de professionnaliser, centraliser et mutualiser les achats de l'État et s'appuie sur le service des Achats de l'État. Créé en 2009, ce service à compétence nationale et à vocation interministérielle est placé auprès du ministre du Budget. Son action est relayée en région par la création, courant 2010, de missions régionales achats, compétentes sur certains « segments » d'achat. La majorité des marchés de services ou de fournitures ont aujourd'hui vocation à être traités dans un cadre interministériel, à l'échelon national ou régional. Le recours à des opérateurs privés pourrait éventuellement être encadré par le développement d'un segment d'achat « archivage » comprenant différents types de prestations.

² Créés par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif dont la principale mission est de gérer les effectifs de la fonction publique territoriale pour les collectivités et établissements adhérents. Au fil du temps, ils sont devenus de véritables organes de mutualisation entre collectivités territoriales. Depuis les années 1980, ils développent des services aux collectivités dans le domaine de l'archivage. En 2010, une cinquantaine de centres de gestion disposaient d'un service archives. Le centre de gestion du Nord, un des plus importants de France, compte 940 collectivités et établissements adhérents et développe de nombreux services.

gestion n'envisage pas de répondre à un éventuel marché public lancé par l'État ni d'entrer dans le secteur concurrentiel. Pour sortir de cette impasse juridique, l'inventivité et le volontarisme des acteurs du projet font la différence. Le centre de gestion du Nord est certes en mesure de répondre parfaitement aux besoins de l'État pour la constitution de la MIGA mais il fait également des propositions concrètes de partenariat sur des orientations qui n'avaient pas été jugées prioritaires au départ, à savoir la création d'un centre d'archivage papier mutualisé mais aussi le développement d'outils de dématérialisation et d'archivage électronique¹. La conjonction de ces différents projets, jointe à la réactivité du centre de gestion, ont fait pencher la balance en faveur du choix de cet opérateur public pour mener à bien le projet de MIGA. Des négociations conduites entre les acteurs du projet, il résulte que la solution réside dans le développement d'un partenariat territorial spécifique entre les fonctions publiques, appuyé soit sur une simple convention, soit sur une structure telle que le groupement d'intérêt public (GIP)².

Il est d'abord convenu que la MIGA sera créée sur la base d'une convention de partenariat signée entre la préfecture de région et le centre de gestion du Nord, en préfiguration d'un éventuel GIP regroupant les projets liés à l'archivage papier et électronique. La convention prévoit le mode de gouvernance de la MIGA :

- un comité de pilotage réunit, sous l'égide du secrétaire général pour les affaires régionales, les représentants des bénéficiaires de la MIGA. Il valide la programmation annuelle, le budget prévisionnel et le bilan d'activité de la MIGA mais il exprime également les besoins des services bénéficiaires, est force de proposition et contribue aux évolutions de l'expérimentation ;

¹ Le centre de gestion du Nord a en projet l'aménagement d'un centre de préarchivage sur un site en cours d'acquisition et est disposé à en faire bénéficier les services de l'État et les grandes collectivités de la métropole lilloise, selon des modalités restant à définir. Par ailleurs, il a participé au développement de la plateforme d'archivage électronique Asal@e avec l'Association des développeurs et des utilisateurs de logiciels libres pour l'administration et les collectivités territoriales (ADULLACT). Il sollicite l'État et les grandes collectivités pour la constitution d'un groupement d'intérêt public pour la mise en œuvre d'une plateforme de dématérialisation et d'archivage électronique mutualisée.

² Institué pour la première fois par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 pour les besoins du secteur de la recherche, le groupement d'intérêt public (GIP) est une personne morale de droit public à régime spécifique, créée pour développer des coopérations entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés pour poursuivre des objectifs d'intérêt commun et mettre en commun des moyens, dans un périmètre géographique défini et pour une durée déterminée (avec possibilité de prorogation). Source : *Guide méthodologique du GIP* publié par la Direction générale de la comptabilité publique en 2003.

- un comité technique réunit des représentants des Archives départementales du Nord et du Pas-de-Calais (au titre du contrôle scientifique et technique), du service support (DRAC), du secrétariat général pour les affaires régionales, des services bénéficiaires, de l'équipe d'archivistes et de l'opérateur. Il prépare la programmation annuelle (ou plan de charge), élabore le budget prévisionnel, affecte les archivistes, organise le suivi des prestations, veille à l'application de la convention et établit un bilan d'activité de la MIGA.

Dans un second temps, le groupe de travail a pris en compte le risque juridique que présentait la signature d'une simple convention avec un opérateur public sur un secteur d'activité concurrentiel, et rédigé un cahier des charges pour la mise en concurrence des opérateurs potentiels, publics ou privés, dans le cadre d'un marché public piloté par la nouvelle « mission régionale achats ».

Le périmètre de la MIGA

Idéalement, la MIGA a vocation à concerner tous les services et établissements de l'État non pourvus d'une fonction archives qualifiée et pérenne, ce qui a l'avantage de répartir la charge financière sur un très large périmètre. Cependant, la prise en compte de différents facteurs a conduit à réduire le périmètre de la MIGA, du moins en phase d'expérimentation.

D'une part, le décret de 2004 limite les pouvoirs du préfet en matière de mutualisation, en excluant notamment la chambre régionale des comptes, les services relevant du ministère de la Justice (juridictions judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse), ainsi que les juridictions administratives (tribunal administratif de Lille et cour administrative d'appel de Douai)¹. D'autre part, il s'avère que le préfet n'a pas le pouvoir d'imposer une dépense aux établissements publics de l'État ; par conséquent, ceux-ci sont également exclus du périmètre de la MIGA. Restent donc dans le périmètre seize directions départementales, seize directions régionales, douze directions interrégionales ou zonales et leurs unités territoriales respectives. Enfin, lorsque la rédaction des schémas régionaux de

¹ 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. Voir notamment les articles 23-1 (schéma régional de mutualisation), 29 (délégation interservices), 32 et 33 (exceptions).

mutualisation est mise en œuvre fin 2010, leur périmètre est confiné aux seuls services dits « du premier cercle », c'est-à-dire les services placés directement sous l'autorité du préfet et concernés par la réforme de l'administration territoriale. La prise en compte de ce facteur conduit à exclure du périmètre de mutualisation les directions interrégionales ou zonales, les services de police, de gendarmerie et de la défense, les services de l'Éducation nationale et des Finances publiques. Restent donc seulement treize entités administratives contraintes de contribuer au fonctionnement de la MIGA¹. Tous les services exclus du périmètre sont susceptibles d'y contribuer ultérieurement, de façon volontaire. Cette évolution invalide le principe fort du projet, qui était, rappelons-le, d'imposer une contribution à tous les services qui ne respectaient pas la circulaire du 2 novembre 2001...

Le financement et le coût de la MIGA

La grande rigidité de la comptabilité publique fait que mutualiser des ressources financières est à peine plus facile que mutualiser des ressources humaines. De nombreuses solutions techniques ont été explorées, dont la délégation interservices (DIS). Instrument privilégié pour coordonner les politiques interministérielles de l'État, elle permet de confier à un service délégataire la gestion de crédits appartenant à différents programmes ministériels². Créée à l'initiative du préfet, la délégation interservices est assortie d'un règlement et d'instances de pilotage interministérielles³. Cependant, cette solution n'est pas très adaptée à la collecte de fonds en vue de rémunérer un prestataire unique, dans la mesure où les crédits émanant de différents programmes ne sont pas fongibles et demeurent répartis en autant d'unités opérationnelles (enveloppes budgétaires) qu'il y a de programmes sources.

¹ À savoir : cinq directions régionales, deux préfetures, six directions départementales interministérielles, y compris les sous-préfetures et les unités territoriales respectives, réparties sur l'ensemble du territoire des deux départements.

² Selon la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF), le budget de l'État est divisé en programmes, actions, budgets opérationnels de programmes (BOP) et unités opérationnelles (UO). La grande majorité des programmes a été construite sur des logiques d'action ministérielles.

³ La délégation interservices (DIS), créée par le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 (modifiant les décrets du 10 mai 1982), a été confortée par l'article 29 (alinéas 4 et 5) du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

Toutefois, la MIGA pouvait tirer avantage d'une des conséquences de la réforme de l'administration territoriale de l'État, à savoir la création, courant 2010, de nouveaux programmes budgétaires à caractère interministériel. abondés par des retenues opérées en amont sur les programmes ministériels correspondants. Ils sont placés directement sous l'autorité du préfet de région. Cette innovation budgétaire confère au préfet et au secrétaire général pour les affaires régionales un pouvoir nouveau et se révèle une opportunité intéressante pour le développement de la MIGA. C'est sur le programme 333, dédié aux moyens mutualisés des administrations déconcentrées, que le préfet envisage de prélever le budget de la MIGA. Ce programme comprend deux actions, l'une dédiée au fonctionnement des directions départementales interministérielles¹, l'autre consacrée aux charges immobilières de l'occupant, pour les préfetures, directions régionales et directions départementales interministérielles².

On le voit, les deux actions n'ont pas le même périmètre, l'une concernant seulement les nouvelles directions départementales interministérielles, l'autre s'étendant à l'ensemble des services placés directement sous l'autorité du préfet de région et directement touchés par la réforme, c'est-à-dire le périmètre d'expérimentation de la MIGA. C'est donc sur la deuxième action que le budget de la MIGA est d'abord affecté, en l'absence de programme permettant plus explicitement d'imputer les dépenses liées à la fonction archives et considérant que l'archivage s'apparente à une charge immobilière de l'État. Malheureusement, cette option est formellement rejetée par l'Instance ministérielle de mutualisation. Le projet se heurte donc à l'impossibilité de mutualiser des ressources financières dans un cadre interministériel à l'échelon territorial. Son financement reposera en définitive sur une portion de crédits interministériels (prélevés par le préfet sur le programme 333 dédié au fonctionnement des seules directions départementales) et sur une multitude de programmes budgétaires ministériels, mis à contribution dans le cadre d'un « groupement d'achat », à la discrétion des ministères concernés...

En ce qui concerne le coût de la MIGA, les évaluations se sont basées sur une offre du centre de gestion du Nord établissant à 56 320 € HT³ le coût annuel

¹ Gardiennage, parc automobile, transport, bureautique, nettoyage, mobilier, frais postaux, téléphonie, fournitures de bureau, reprographie, etc.

² Location de bâtiments à usage administratif ou technique, charges connexes à la location, petit entretien des bâtiments à la charge du locataire, collecte et traitement des déchets, loyers budgétaires, taxes sur les bureaux, fluides, etc.

³ Le centre de gestion n'est pas assujéti à la TVA.

d'un archiviste « tout équipé », pour 1 600 heures de travail. Cette base forfaitaire inclut la rémunération de l'archiviste, les frais de mission, l'usage d'un véhicule et les frais de carburant, le matériel (ordinateur portable avec accès Internet nomade et téléphone portable), les frais d'abonnement afférents et les équipements de protection (blouse, gants, masques, etc.).

Il convenait d'évaluer plus précisément le budget annuel nécessaire, en fonction du périmètre retenu, de l'effectif des services bénéficiaires et du nombre d'archivistes constituant l'effectif de la MIGA, de façon à garantir son efficacité dans la phase d'expérimentation. En effet, un démarrage de l'expérience avec un effectif trop restreint par rapport au périmètre serait contre-productif. Plusieurs indicateurs ont été croisés :

- le nombre de semaines de travail par entité : en se basant sur l'expérience des directions ayant recours occasionnellement ou régulièrement aux services d'archivistes contractuels, il a été recommandé de ne pas descendre en dessous d'un volume moyen de douze semaines de travail par direction et par an (trois mois) ;

- le ratio archiviste/agent : c'est un indicateur moyen de la charge de travail par archiviste, la production d'archives étant globalement proportionnelle au nombre d'agents. Notons que les archivistes de la MIGA ont bien vocation à se substituer en partie aux agents des services bénéficiaires sur les opérations d'archivage. Les treize entités du périmètre totalisent 4 690 agents. Il a été proposé d'expérimenter la MIGA sur la base d'un ratio moyen d'un archiviste pour 1 000 agents, en l'absence d'autre référence¹. Il est possible d'en déduire un ratio coût/agent, qui peut être utilisé comme clé de répartition du budget entre les différents services contributeurs².

Dans le tableau suivant, les lignes en italique signalent les conditions critiques qui compromettraient l'efficacité de la MIGA d'après les indicateurs énoncés précédemment. Il en découle que l'expérience peut être tentée avec un effectif de quatre ou cinq archivistes pour le périmètre retenu mais qu'un effectif inférieur remettrait en question son intérêt.

¹ À l'échelle du périmètre et en raison du contexte de la réforme, il n'a pas été envisagé d'évaluer l'ensemble de la production archivistique ni le volume des passifs à traiter pour utiliser un ratio archiviste/métrage linéaire.

² L'application de ce ratio donne un coût d'environ 50 à 60 € par agent et par an pour une moyenne de 12 à 15 semaines de prestation.

| Périmètre | Nombre d'entités | Nombre d'archivistes | Coût annuel en € (Cat. B) | Nombre total d'heures de travail par an | Nombre total de semaines de travail par an | Nombre de semaines de travail par entité | Ratio archiviste / agent |
|---|------------------|----------------------|---------------------------|---|--|--|--------------------------|
| Préfectures + DR + DDI (BOP 333 Action 2) | 13 | 5 | 281 600 | 8 000 | 200 | 15,3 | 1/938 |
| | | 4 | 225 280 | 6 400 | 160 | 12,3 | 1/1172 |
| | | 3 | 168 960 | 4 800 | 120 | 9,2 | 1/1563 |
| | | 2 | 112 640 | 3 200 | 80 | 6,1 | 1/2345 |
| | | 1 | 56 320 | 1 600 | 40 | 3 | 1/4690 |

Évaluation du coût et de l'efficacité de la MIGA en fonction de son effectif et de l'effectif des services couverts

Conclusion

La création de la mission interministérielle pour la gestion de l'archivage du Nord – Pas-de-Calais est un projet de longue haleine, dont l'existence même est issue d'une extraordinaire combinaison de facteurs favorables et d'opportunités. Il voit le jour dans une région très peuplée, avec une forte représentation administrative mais ne comportant que deux départements, et à l'échelle de laquelle de nombreux projets interdépartementaux ont déjà vu le jour, y compris entre les services d'Archives départementales¹. Il reçoit dès le départ un soutien marqué du préfet de région et du secrétaire général pour les affaires régionales² mais bénéficie également de leur volonté d'initier un projet innovant, largement en dehors des sentiers battus de la mutualisation. L'attentisme bienveillant des services de l'État, associés dès le départ à la réflexion, s'est traduit par une absence d'opposition manifeste au projet au sein

¹ Exemples : rédaction de la charte d'archivage DRASS-DDASS Nord – Pas-de-Calais (2006-2008), suivi commun du chantier d'archivage de l'Institut universitaire de formation des maîtres (depuis 2009), etc.

² Pierre Stussi, secrétaire général aux affaires régionales du Nord – Pas-de-Calais depuis juillet 2008.

du CTIA et du CAR. Par ailleurs, plusieurs services exclus du périmètre initial ont fait part de leur volonté d'adhérer volontairement au projet (services de l'Éducation nationale, services des Finances publiques) ; même les services issus du ministère en charge de l'Équipement¹, qui bénéficiaient historiquement d'une structure de préarchivage, ont considéré que ce projet était complémentaire des initiatives strictement ministérielles. Enfin, l'évolution du projet est marquée par la force de proposition du centre de gestion de la fonction publique du Nord et par son association éventuelle à d'autres projets liés à l'archivage papier et électronique, au sein d'un groupement d'intérêt public. À l'échelle nationale, le soutien du Service interministériel des Archives de France a été décisif, en ceci qu'il a déterminé l'adhésion du secrétariat général du gouvernement au projet et ouvert la voie à une meilleure prise en compte de la fonction archives par le biais de la politique de mutualisation.

Cependant, le projet, loin d'être achevé et concrétisé, peut encore se heurter à de nombreuses difficultés. Le premier obstacle à surmonter est celui du financement, les solutions budgétaires envisageables ayant un impact non négligeable tant sur le périmètre du projet que sur la faculté du préfet à en imposer le financement aux services de l'État. Dans un contexte de restriction des crédits publics, il est à craindre que le projet rencontre finalement une opposition des services contributeurs. Enfin, l'expérimentation devra être impérativement concluante pour que les services acceptent d'y contribuer régulièrement. Cette lourde responsabilité repose sur les Archives départementales du Nord et du Pas-de-Calais, qui ont accepté d'assurer le pilotage de la MIGA pendant un an, mais également sur l'implication des services bénéficiaires, dont on sait qu'elle n'est jamais assurée, et sur l'expertise des archivistes auxquels sera confiée cette nouvelle mission.

Frédérique PILLEBOUE
Conservateur en chef du patrimoine
Chef du service de la collecte et du traitement des archives publiques
aux Archives départementales du Nord
frederique.pilleboue@cg59.fr

¹ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et direction départementale de territoires et de la mer (DDTM) du Nord.