

Archives et intercommunalité (2006-2012) : de l'ombre à la lumière

Romain Joulia

Citer ce document / Cite this document :

Joulia Romain. Archives et intercommunalité (2006-2012) : de l'ombre à la lumière. In: La Gazette des archives, n°232, 2013. Mutualiser, coopérer, partager : des enjeux pour les archives communales et intercommunales. pp. 65-81;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2013_num_232_4_5089

Document généré le 15/03/2017

Archives et intercommunalité (2006-2012) : de l'ombre à la lumière

Romain JOULIA

Méthode

Cette intervention s'appuie sur un travail de recherche universitaire réalisé en 2006 autour de l'évolution du paysage archivistique territorial, et notamment du fait intercommunal¹. Au-delà de quelques éléments juridiques généraux, ce travail faisait appel à la contribution d'archivistes intercommunaux par le biais d'un questionnaire. Ont été sollicités les services d'archives ayant, d'une manière ou d'une autre, une vocation intercommunale, répertoriés dans l'annuaire de la direction des Archives de France, complétés de quelques services repérés dans les discussions de forums professionnels.

Le thème du colloque national de la section Archives communales et intercommunales de l'Association des archivistes français en 2012 – dix ans après celui de Dunkerque qui abordait un sujet analogue² – donnait l'opportunité de dresser un bilan dans ce domaine six années plus tard, bilan particulièrement opportun après la reconnaissance législative des archives intercommunales introduite par le texte de 2008.

¹ JOULIA (Romain), *Les archives à l'heure de l'intercommunalité*, mémoire de licence IUP Ingénierie documentaire et Édition, Montauban, département « Archives et Médiathèque », 2006, 67 p.

² Actes du colloque « Archives et intercommunalité » publiés dans *La Gazette des archives*, Paris, Association des archivistes français, n° 199, 2005, p. 53-127.

Quand les archives font la loi

Paysage des archives intercommunales en 2006

Un constat s'impose : l'absence de fondement législatif n'a pas bridé les initiatives dans ce domaine et c'est heureux. On peut considérer, même si l'on observe quelques exemples antérieurs, que la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale¹, portée par le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement et votée en 1999, a eu un effet d'accélérateur. La stabilisation des différentes formes de coopération, la mise en œuvre d'une fiscalité propre et l'attribution de compétences obligatoires mieux identifiées y sont pour beaucoup. De même, ce nouvel échelon territorial s'est accompagné d'initiatives de mutualisation de moyens et de compétences auxquelles les archives ont régulièrement été associées. Trois modes d'organisation² étaient déjà répandus avant le vote de la loi de 2008 (et sont toujours les mêmes aujourd'hui) :

- la gestion autonome des archives directement par le groupement de communes (exemples de la communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole, de la communauté urbaine de Bordeaux ou du syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart) ;
- la gestion mixte entre un groupement de communes et l'une de ses communes membres, le plus souvent, pour ne pas dire toujours, la ville-centre qui bénéficie d'un service d'archives « historique » (exemples de la ville et communauté urbaine de Strasbourg, de la ville et de la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole) ;
- et une gestion complète c'est-à-dire la mise à disposition de communes membres d'un groupement de son propre service d'archives³ (exemples de la communauté d'agglomération d'Elbeuf en Seine-Maritime, des communautés de communes du Pays de Flers dans l'Orne et du Val-d'Argent dans le Haut-Rhin).

¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999.

² Ils se rapprochent de ceux envisagés en son temps par Guy Braibant dans *Les archives en France. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 111-112.

³ Les services d'archivage à destination des communes proposés par certains centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) ne font pas partie du cadre de cette étude car ils exercent leur mission dans un cadre départemental et non directement à partir d'un groupement de communes au sens de la loi. On pourra lire à ce sujet JOUBERJEAN (Cynthia), « Archiviste itinérant : le succès des centres de gestion » dans *La Gazette des archives*, Paris, Association des archivistes français, n° 226, 2012, p. 209-214.

Ces services se sont naturellement organisés, juridiquement et professionnellement, par assimilation aux archives communales telles qu'elles avaient la chance d'être définies par la loi jusqu'ici (adoption du cadre de classement de 1926 le cas échéant, d'un classement continu à partir de 1983, application de l'instruction relative aux archives communales de 1993, etc.).

Ces organisations diverses ont prospéré avec la bienveillance des Archives départementales, notamment pour l'application du contrôle scientifique et technique de l'État. La direction des Archives de France et l'inspection générale ont également accompagné quelques services dans une vision expérimentale. Il semblait d'ailleurs délicat de réprimer des initiatives le plus souvent guidées par la volonté de faire bénéficier les communes qui en étaient jusqu'ici dépourvues, de la compétence d'un archiviste.

Des services pionniers enfin reconnus

Les débats sénatoriaux autour de la loi relative aux archives vont enfin s'emparer de ce flou juridique – Guy Braibant parlait d'« archives oubliées » – et consacrer les modalités jusqu'ici mises en œuvre¹.

En effet, jusqu'à l'adoption de la loi 2008-696 du 15 juillet 2008, les archives territoriales légalement reconnues étaient celles placées sous l'autorité de l'une des trois catégories de collectivités territoriales (commune, département, région). Alors que le projet de loi gouvernemental déposé en 2006 par le ministre de la Culture d'alors – Renaud Donnedieu de Vabres – ne prévoyait pas d'évolution particulière à ce sujet, c'est par le biais d'un amendement que cet oubli regrettable sera corrigé². Son rapporteur au Sénat, René Garrec, résume bien la situation qu'il s'agit de clarifier :

« Il s'agit de combler un vide juridique, car il me semble essentiel que le texte vise, ce qui n'est pas le cas actuellement, l'ensemble des groupements de collectivités territoriales tenant des archives. En effet, ces structures conduisent souvent de grands chantiers, rencontrent des problèmes difficiles et sont parfois uniques. [...] Les archives de telles structures me paraissent présenter un très grand intérêt. Il serait dommage de ne pas les garder ».

¹ Discussion des amendements en première lecture le 8 janvier 2008 : <http://www.senat.fr/seances/s200801/s20080108/s20080108008.html#section1271>

² Oubli d'autant plus regrettable que Guy Braibant dans son rapport au Premier ministre *Les archives en France*, publié en 1996 (*op. cit.*), avait déjà exploré plusieurs pistes dans ce domaine.

Derrière l'exposé du sénateur Garrec, on peut voir en filigrane plusieurs services d'archives intercommunaux désireux de voir s'achever l'incertitude juridique dans laquelle ils exercent. Car, si pour l'administration centrale des archives il pouvait sembler difficile de limiter des initiatives pionnières témoignant de l'intérêt d'élus pour des solutions innovantes, le simple principe visant à dire que « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché »¹ paraissait peu compatible avec des matières aussi sensibles que la conservation de documents officiels ou encore l'organisation des services de collectivités territoriales.

D'ailleurs, la problématique des archives intercommunales sera de manière plus ou moins explicite empreinte d'exemples de terrain que les sénateurs auront à cœur de mettre en avant lors des débats. L'élan de certains services intercommunaux, déjà dotés de locaux dédiés (comme à Elbeuf), ou en voie de l'être à cette époque (comme à Pau), méritait cette clarification. Ce sera notamment le cas lorsque Catherine Morin-Desailly, sénatrice de Seine-Maritime et rapporteur du texte pour avis, citera l'exemple de la communauté d'agglomération d'Elbeuf dans son département.

Un périmètre d'application très discuté

Au risque d'entretenir encore le flou juridique autour de certains services intercommunaux, la discussion du Sénat a achoppé quant à l'étendue de la reconnaissance accordée. En effet, alors que l'amendement soutenu par le sénateur Garrec souhaitait mieux définir les archives des groupements de collectivités territoriales et leurs modalités de gestion, le gouvernement de l'époque, par la voix de la ministre de la Culture Christine Albanel, souhaitait s'en tenir aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre. Autrement dit les EPCI mis en place par la loi Chevènement de 1999, soit les communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

Il est amusant de relever que la discussion de cet amendement fut l'une des plus passionnées du texte de loi.

Morceaux choisis.

¹ Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 1789, art. 5.

Catherine Morin-Desailly, rapporteur pour avis :

« L'idée est de ne pas multiplier les structures et de s'adapter avec souplesse à chaque situation locale. L'amendement ouvre donc un triple choix : les archives des EPCI pourront soit être conservées par ces établissements dans des structures propres, que certaines agglomérations ont déjà mises en place, notamment celle d'Elbeuf, que l'on a citée tout à l'heure, soit être confiées par convention aux archives d'une des communes membres de l'EPCI, soit être déposées aux Archives départementales. Contrairement à la commission des lois, nous avons restreint le champ de notre amendement aux EPCI à fiscalité propre, qui sont à nos yeux des structures pérennes, à compétence plus générale que les syndicats intercommunaux à vocation unique ou les syndicats intercommunaux à vocation multiple, dont l'objet est peut-être plus limité. Nous pensons en outre que les EPCI à fiscalité propre renvoient davantage que les autres à une identité territoriale, dimension qui nous semble importante en matière d'archives. »

Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois :

« S'agissant de la conservation des archives, j'estime vraiment qu'il importe peu qu'une structure intercommunale soit pérenne ou à fiscalité propre... Nous connaissons tous de grands syndicats intercommunaux ou des syndicats mixtes dont le champ d'intervention est considérablement étendu. Il s'agit donc de conserver des archives qui sont extrêmement importantes au regard de l'histoire, de la mémoire. On peut ensuite envisager diversement la question du lieu de leur dépôt, mais je ne vois pas au nom de quoi les établissements publics à fiscalité propre, qui ne sont pas si intéressants que cela, pour l'heure, sur les plans scientifique et historique, feraient l'objet d'un traitement privilégié. Ne pas viser tous les groupements de collectivités territoriales serait à mon sens une erreur profonde, parce que, précisément, tous ne conservent pas leurs archives. Si l'on ne prévoit pas d'obligation en la matière, ces archives seront perdues. On ne peut pas prétendre que conserver de telles archives est inutile. C'est la mémoire de toute une partie de l'intercommunalité qui est en jeu. Ces structures prennent diverses formes : il y a de très nombreuses variétés de syndicats mixtes, mais ce serait une erreur profonde, je vous l'assure, de limiter aux EPCI à fiscalité propre le champ du dispositif. Ensuite, on peut bien entendu envisager de confier ces archives, par convention, à une commune membre ou aux Archives départementales, mais ma préoccupation est qu'elles ne soient pas perdues. Je vous demande instamment de résister, mes chers collègues, sinon c'est la mémoire de très nombreuses institutions de notre pays qui disparaîtra ! »

En définitive, l'amendement de René Garrec, soutenu par Jean-Jacques Hyest, sera adopté. Celui défendu par Catherine Morin-Desailly, avec l'appui du gouvernement, est tombé. Cette discussion est donc à l'origine du libellé actuel de l'article L. 211-6-1 du Code du patrimoine¹.

¹ « Les groupements de collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives et sont responsables de leur conservation et de leur mise en valeur. Ils peuvent également confier la conservation de leurs archives, par convention, au service d'archives de l'une des communes membres du groupement ou les déposer au service départemental d'archives compétent. Le dépôt au service départemental d'archives est prescrit d'office par le préfet, après une mise en demeure restée sans effet, lorsqu'il est établi que la conservation des archives du groupement n'est pas convenablement assurée. »

En adoptant cette définition large des « groupements de communes », les archives émanant des EPCI sans fiscalité propre sont également reconnues : on dénombre notamment les syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu, 10 094 en 2012), les syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom, 1 332 en 2012) et les syndicats mixtes (3 274 en 2012). On peut d'ailleurs relever que l'intercommunalité associative, celle des syndicats, avait une antériorité historique bien plus importante. Créés en 1890, les Sivu précèdent de plus d'un demi-siècle les premiers EPCI à fiscalité propre toujours en vigueur, les communautés urbaines, créées quant à elles en 1966. Certains de ces syndicats, particulièrement nombreux dans le département du Nord, verront ainsi leur service d'archives reconnu (cas du Sivom Alliance Nord-Ouest avec un service d'archives, accessible aux communes adhérentes, en activité depuis 2005).

On ajoutera enfin que la coexistence d'EPCI avec et sans fiscalité propre n'a pas été remise en cause lors de la dernière réforme territoriale de 2010, ceci venant confirmer les arguments du sénateur Hyst.

Les députés, dans le cadre du débat sur ce même projet de loi, s'empareront à leur tour du sujet en complimentant leurs collègues de la chambre haute et en élargissement les possibilités de prise en charge des archives intercommunales¹.

Sur le terrain des archives intercommunales

Trois options mais toujours du flou

La loi est toujours bien faite, a-t-on coutume de dire : certes mais pas sûr !

Comme on l'a vu, l'existence et les modalités de gestion des archives des groupements de communes a été clairement fixée (conservation propre, par le service d'archives d'une commune membre ou dépôt auprès des Archives départementales). Comme souvent, et opportunément dans ce cas, une

¹ « Cet amendement tend à permettre à la commune la plus importante d'un groupement de collectivités de conserver les archives des autres communes. L'objectif est de réaliser des économies d'échelle. Cela complète la disposition très judicieuse du Sénat en matière d'archives des groupements de collectivités territoriales » : François Calvet, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, lors de la discussion en séance publique, 29 avril 2008. En réalité, telle que la loi a été votée, rien n'indique que seule la commune la plus importante est en mesure de jouer ce rôle, même si c'est le plus souvent le cas.

réciprocité avec les archives communales a été prévue. Mais le biais choisi pour ce cas est délicat à interpréter.

Tout d'abord, l'article définissant les archives territoriales¹ a justement rappelé la propriété de chaque collectivité sur ses archives mais aussi et surtout le fait qu'elles « en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur ». Aucune autre option n'est prévue pour les communes alors que le même article précise que les archives régionales pourront être confiées aux Archives départementales.

Pour offrir la possibilité aux communes membres d'un groupement de bénéficier du service d'archives de celui-ci, voire de celui d'une autre commune désignée par le groupement pour gérer ses propres archives², la loi a fixé une liste limitative de documents, héritée de la loi de 1970 relative au dépôt des archives des petites communes auprès des Archives départementales³.

La direction des Archives de France a fait une interprétation large et pragmatique de ces dispositions dans l'instruction⁴ consacrée à l'application des mesures relatives à l'intercommunalité contenues dans la loi de 2008. Il paraît naturellement contradictoire de confier la collecte, le classement et la conservation d'archives communales à un groupement de communes en limitant ces prestations aux archives centenaires alors que, bien que ce travail rétrospectif soit nécessaire, la réalité de terrain porte majoritairement sur les archives contemporaines.

Il y a donc lieu d'interpréter davantage ces dispositions comme la possibilité de rendre une cohérence aux fonds communaux conservés par un groupement, et donc d'obtenir le transfert du dépôt jusqu'ici conservé par les Archives départementales.

Cette faculté, louable dans l'optique d'une conservation du patrimoine écrit *in situ*, peut avoir plusieurs traductions : soit la conservation dans un bâtiment à vocation intercommunale (cas de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées ou comme envisagé à terme à Dunkerque), soit la conservation dans la commune desservie par un archiviste itinérant rattaché au groupement de communes (comme au Sivom Alliance Nord-Ouest ou à la communauté d'agglomération du Pays de Flers).

¹ Article L. 212-6 du Code du patrimoine.

² D'après notre enquête, cette option n'a pas été choisie à ce jour. Les réticences politiques, de même que l'encouragement à une mutualisation descendante (c'est-à-dire bénéficier de services communs gérés par l'EPCI), semblent l'expliquer.

³ Articles L. 212-10 et 11 du Code du patrimoine.

⁴ Instruction DPACI/RES/2009/016 accessible en ligne à l'adresse : <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/static/3002>.

La mutualisation : terrain sensible¹

Depuis 2006, l'horizon des collectivités et des EPCI à fiscalité propre s'est dégagé sur le sujet épineux de la mutualisation de services. En effet, jusqu'à la décision de la Commission européenne en 2011, des sanctions menaçaient de s'abattre sur le France pour entrave à la concurrence.

La loi réformant les collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a donc affirmé dans son premier alinéa que «le transfert de compétence d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre»². Toujours dans un souci de réciprocité, le même article a également prévu que «lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci».

En fait, si cette clarification renforce juridiquement l'important mouvement de mutualisation engagé par la plupart des communes vis-à-vis de leur EPCI, pour les archives, les choses ne sont pas si claires.

D'abord parce que la direction générale des collectivités locales (DGCL) considère que l'on ne peut transférer une compétence «archives» auprès d'un EPCI³. Cet avis se fonde sur le fait que les archives, désormais officiellement définies comme ayant trois âges (archives courantes, intermédiaires et définitives), ne peuvent faire l'objet d'un transfert partiel. En effet, si une commune confie la gestion de ses archives intermédiaires et définitives à son EPCI (ce qui, comme vu plus haut, n'est légalement prévu que pour les archives centenaires), il est en revanche plus difficile d'imaginer qu'il en soit de même pour les archives courantes (le service producteur restant communal). Sauf à imaginer une administration municipale et communautaire totalement unifiée, ce qui est pourtant le cas à Amiens ou Strasbourg.

Mais l'avis de la DGCL mériterait sans doute d'être reconsidéré et étayé à la lumière de la possibilité de transfert partiel d'une compétence introduite par la loi de 2010. À moins que le principe d'une compétence «archives» ne soit

¹ On pourra se reporter utilement à REY (Pierre-Stéphane), «La réforme territoriale : révolution ou évolution ?» dans *La Gazette des archives*, Paris, Association des archivistes français, n° 224, 2011, p. 9-26.

² Art. L. 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales.

³ Ce qui a pourtant été fait à Flers ou à Elbeuf par exemple.

véritablement pas adapté à ce domaine. Dans ce cas, la même loi a prévu des dispositions propres à la mutualisation en dehors de compétences transférées¹. Cela s'applique particulièrement bien à des services communs fonctionnels (ressources humaines, finances) et donc potentiellement aux archives – sauf à relancer le débat sur la vocation davantage culturelle que fonctionnelle des archives. La mutualisation est alors descendante, le service commun à l'EPCI et aux communes étant géré par l'EPCI qui bénéficie, le cas échéant, du personnel communal déjà affecté à la gestion des archives. Le tout fait l'objet d'une convention après avis des comités techniques compétents².

Quels moyens pour quelle mutualisation ?

Dès lors que le service d'archives sera commun à plusieurs entités, la répartition des charges devient complexe, ou pas ! Certains services, comme à Pau ou Flers, ne prévoient pas de compensation explicite pour la mise à disposition de leurs prestations et/ou de leurs locaux. Cette option peut se concevoir comme une volonté délibérée des intercommunalités d'apporter un service à leurs communes adhérentes dans le cadre d'un transfert de compétence. Parfois, la contrepartie fait l'objet de savants calculs. Ainsi à Brest, une commission mixte planche sur la quantification des activités des services mutualisés entre la Ville et la Communauté urbaine pour en fixer le coût. S'agissant des archives, les critères retenus sont : communication en salle et recherches, métrage linéaire collecté, traité et éliminé, données mises en ligne.

Cette répartition peut également toucher le personnel. Au Mans, où la collaboration des services de la Ville avec ceux de la Communauté urbaine (CUM) est régie de longue date, une délibération de 1997 dispose que « la Ville et la CUM [...] décident chacune de mettre à la disposition de l'autre les services et les personnes dont elles ont chacune besoin pour l'exercice de leurs compétences ». Pour la mise en œuvre effective de ces services communs, « les moyens indispensables au fonctionnement des deux collectivités resteront communs, chaque collectivité gardant toute la responsabilité de l'action conduite dans le cadre de ses compétences. Pour cela les services concernés sont à la disposition de l'autre collectivité [...] quelle que soit la collectivité de rattachement des agents. Dans cette situation de bonne collaboration, chaque entité conserve la gestion administrative de ses personnels ». Sur cette base,

¹ Art. L. 5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales.

² C'est en suivant cette modalité que la Ville et la Communauté du Pays de Vendôme sont dotées d'un service commun d'archives.

le service est hébergé dans un bâtiment municipal avec une équipe partagée entre deux employeurs : cinq municipaux (dont le chef de service) et cinq communautaires.

Des conventions synonymes de souplesse

On rappellera en préambule l'existence des services d'archives intercommunaux pour lesquels une convention semble superflue. En effet, à trop vouloir imaginer les EPCI comme de nouveaux échelons centralisateurs et gestionnaires d'archives (ce qui est malgré tout la philosophie de l'intercommunalité comme vecteur de rationalisation), on en oublierait presque les EPCI dotés d'un service d'archives qui leur est seulement propre. Intégrés à l'administration communautaire et désormais officiellement reconnus, leur fonctionnement ne requiert pas de formalisme autre que celui qui s'impose à tous dans le cadre du contrôle scientifique et technique (rapport annuel notamment).

En revanche, dès lors que l'EPCI proposera son service d'archives ou bénéficiera de celui de l'une de ses communes membres, une convention va s'imposer telle que prévue par la loi. Des modèles ont été fournis par la direction des Archives de France dans son instruction d'application en 2009.

Le principe de la convention, qui offre plusieurs options (mise à disposition de service, prestation), est moins avancé que la mutualisation dont il peut être parfois l'étape intermédiaire. On relèvera notamment que cette option n'entraîne pas de transfert de personnel du service d'archives vers l'institution désignée comme chef de file.

On peut ainsi observer des conventions de mise à disposition ascendante. C'est notamment le cas à Cholet où le service historique des archives communales, créé en 1978, a été mis à disposition de la communauté d'agglomération du Choletais depuis 2004. Le coût de cette mise à disposition est remboursé par l'EPCI à la ville. Les Archives municipales se chargent de tous les maillons de la chaîne archivistique, depuis le récolement jusqu'à la communication, mais la conservation des fonds est effectuée dans des locaux propres à chacun des deux partenaires. Par ailleurs, la prise en charge d'archives d'autres communes membres n'a pas été envisagée. En revanche, le service éducatif des Archives municipales s'adresse à tout le territoire intercommunal. Dans le même esprit, les communautés d'agglomération du Grand Tarbes et Bourges Plus bénéficient du service d'archives municipales de leurs villes-centres respectives

à des degrés divers (de la prise en charge complète dans le premier cas, au dépôt et à la communication des archives définitives dans le second).

Parfois la convention n'est que l'aboutissement d'un processus engagé par des délibérations successives comme en témoigne l'exemple de Pau. Dans un premier temps, en 2001, le conseil communautaire décide de classer d'intérêt communautaire « la gestion des archives communales de façon à ce que les communes qui le souhaitent puissent utiliser le service des archives communautaires et les locaux qui lui seront dévolus ». Deux ans plus tard, la création d'un centre communautaire d'archives est actée parallèlement au transfert du service des archives municipales à l'agglomération. En 2004 les missions et prestations offertes par le service communautaire des archives sont fixées, les communes pouvant choisir celles dont elles souhaitent bénéficier. Installé depuis 2009 dans une ancienne usine de tramways réhabilitée, le service accompagne les communes dans la gestion de leurs archives et accueille les fonds définitifs qu'il communique au public (les archives précédemment déposées aux Archives départementales ont été restituées pour être conservées dans ces nouveaux locaux). Le service s'est également ouvert aux syndicats intercommunaux et EPCI dont le siège est fixé dans l'une des communes membres. Enfin, et cela explique l'engouement rencontré par le service auprès des communes bénéficiaires, celui-ci est accessible sans contrepartie financière. La volonté de pérennité de ce fonctionnement, plus que souhaitable pour les archives, se traduit également par la durée illimitée de la convention alors qu'à Cholet par exemple, celle-ci est triennale.

On l'a vu, les modes d'organisation des archives à l'échelle intercommunale sont très divers. Parmi les plus inédits, on notera le cas de la communauté d'agglomération de Chambéry métropole. Doté d'un service d'archives propre depuis 2004 (distinct de celui de la Ville de Chambéry), l'EPCI a souhaité dès le départ proposer une mission d'appui auprès des communes demandeuses. Au fil des années, le contenu des interventions dans les communes a pu être affiné. Le service d'archives intercommunal a donc souhaité se concentrer sur l'expertise et le diagnostic des opérations à conduire, sur la formation du personnel communal et le conseil *a posteriori*. Pour la partie opérationnelle du traitement, l'agglomération a souhaité s'attacher les services du centre de gestion de la Savoie par le biais d'une convention qui régit ces missions temporaires depuis 2011. Les communes peuvent bénéficier de ces différentes prestations moyennant un coût journalier de 135 € (auquel s'ajoutent les frais de missions des agents dépêchés). Pour proposer ce tarif, Chambéry métropole reçoit une aide financière du conseil général de la Savoie à hauteur de 20 % de

la prestation pour les communes de moins de 10 000 habitants. L'EPCI déduit ensuite cette subvention du prix d'intervention payé par les communes. En outre, Chambéry métropole assure la gestion annuelle des archives des deux autres EPCI dont il est membre moyennant un coût journalier de 180 €, auquel s'ajoute, le cas échéant, 30 € par mètre linéaire conservé dans le local d'archives de l'agglomération, sous une cotation propre à chaque entité.

Une nouvelle loi, quels effets ?

Loin de dénigrer une loi attendue pour la reconnaissance de territoires de projets pour les archives, force est de constater que le principal mérite du texte de 2008 a été de donner une assise juridique, sans pour autant susciter d'engouement majeur. Le recensement effectué successivement en 2006 et 2012 le démontre puisque seuls 30 nouveaux services d'archives à l'échelle intercommunale ont vu le jour (un chiffre à mettre en rapport avec le nombre d'EPCI à fiscalité propre en exercice au 1^{er} janvier 2012, soit 2 581).

La plus forte progression observée, même si elle est relative, concerne les EPCI dotés d'un service d'archives qui leur est propre. Plutôt qu'un effet législatif, il faut y voir la maturité d'EPCI créés dans la foulée de la loi Chevènement et qui se dotent de services compétents pour la prise en charge de leurs premières archives définitives.

Le faible effet sur la mutualisation de services d'archives avec la ville-centre, et mieux encore, avec l'ensemble des communes membres peut apparaître comme décevant même s'il est bon de relativiser dans ce domaine. D'une part, la stabilité juridique attendue, tant pour la mutualisation en général (loi de 2010) que pour la mutualisation de services d'archives en particulier (loi de 2008), est encore récente. D'autre part, la montée en puissance de certains services d'archives itinérants proposés par les centres de gestion peut expliquer cette évolution timide. Enfin, même si comparaison n'est pas raison, on peut relever que le réseau des Archives intercommunales – quelle qu'en soit la configuration – rivalise bientôt avec celui, bicentenaire, des Archives départementales (101 départements depuis 2011) !

	Services d'archives propres à un EPCI	Services mutualisés EPCI et ville-centre	Services d'archives intercommunaux mis à disposition des communes membres	Total
2006	33	16	13	62
2012	50	24	18	92

Évolution du nombre de services d'archives à vocation intercommunale

Si les services à la pointe dans le domaine ont enfin une existence légale, l'étendue de leurs périmètres et leurs configurations diverses restent en avance sur la loi et font figure de particularité locale.

C'est ainsi qu'à Dunkerque l'ouverture d'ici deux ans d'un centre des archives et de la mémoire urbaine de l'agglomération dunkerquoise viendra parachever la mutation d'un service à l'étendue inédite. Issu du service d'archives municipales créé en 1972, le service a élargi son périmètre au territoire de la communauté urbaine en 2003 sans pour autant prendre en charge les archives de cet EPCI. Deux services d'archives coexistent : un service à destination des communes membres et un autre service d'archives propre à la communauté urbaine. Dans un premier temps, une étude d'opportunité ou « expertise » a été réalisée auprès des différentes archives communales en 2004. Les communes bénéficient depuis des compétences du service (conseil, formation, traitement) qui conserve, si elles le souhaitent, leurs archives dans un bâtiment commun. Le service a également récupéré les archives communales déposées aux Archives départementales du Nord par anticipation à la loi de 2008. Dans le même temps, avec l'aval des mêmes Archives départementales et de la direction des Archives de France, le service prenait en charge des fonds publics ne relevant pas de ses attributions mais présents sur son territoire : l'Agence d'urbanisme, la Chambre de commerce et d'industrie et le Port autonome.

On pourrait objecter que la dimension de ce service et son périmètre ne sont envisageables qu'à une échelle démographique aussi importante que celle de la communauté urbaine (près de 200 000 habitants).

L'exemple de la communauté de communes du Val d'Argent (Haut-Rhin) apporte un démenti. Cet EPCI d'à peine plus de 10 000 habitants a créé un service d'archives à l'échelle intercommunale dès 1995. Dès l'origine, en plus des archives de l'EPCI et des quatre communes membres, le service prend en charge les documents issus de la Régie intercommunale de télédistribution, un EPIC en charge de 2 800 abonnés. Deux ans plus tard, ce périmètre s'élargit à l'office de tourisme et à la télévision locale du Val d'Argent (TLVA). Plus récemment, en 2008, les archives de l'office HLM sont également prises en charge.

S'agissant de la restitution de fonds communaux déposés aux Archives départementales au bénéfice d'un service compétent localement, cet aspect de la loi n'a pas connu d'engouement majeur. Certaines restitutions avaient déjà anticipé la loi comme à Elbeuf, d'autres se sont appuyés sur la loi récente bien que le projet soit en gestation antérieurement comme à Pau. Dans ce dernier cas, la restitution n'a pas eu d'incidence territoriale, les deux services étant localisés au chef-lieu des Pyrénées-Atlantiques. En revanche, la cohérence des fonds communaux a ainsi pu être restituée.

On notera toutefois quelques exemples où la nouvelle loi, en offrant un cadre et une stabilité juridiques, va contribuer à l'essor de nouveaux services. Ainsi la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, issue d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) créé en 1968, qui inaugure son service d'archives en 2008, également chargé de l'information et de la documentation. Très vite l'offre de services en direction des communes membres va s'étoffer. D'abord, la documentation va offrir un service commun sur la base d'une convention ; puis, en 2010, une archiviste est spécifiquement recrutée pour assurer des missions d'archivage dans les 21 communes de l'EPCI, le tout en vertu de conventions particulières avec chacune des communes conservant en propre leurs archives.

Finalement, cette loi apparaît comme perfectible puisque, d'un côté les archives des groupements de communes sont reconnues et que l'on envisage des services compétents à cet échelon pour prendre en charge des archives au-delà de l'institution communautaire, mais d'un autre côté les compétences et périmètres des solutions envisagées restent en-deçà de la réalité observée.

Quand le bâtiment va...

Les archives intercommunales vont également laisser leur marque dans le patrimoine bâti. En effet, depuis la décennie écoulée, plusieurs EPCI ont entrepris la construction de locaux adaptés aux archives. On remarquera tout d'abord la difficulté de l'exercice d'estimation de la capacité de conservation. En effet, alors qu'il était encore simple d'évaluer l'accroissement annuel des services d'une ou de deux entités (EPCI et ville-centre) comme à Strasbourg, plus délicate est cette tâche dans un contexte de bâtiments ouverts à plusieurs communes. Le choix laissé aux communes de bénéficier d'un service à la carte, comme à Pau ou à Flers, n'entraîne pas nécessairement la conservation dans un bâtiment commun. Mais on peut imaginer que ce choix ne soit pas définitif, voire que de nouvelles communes intégrant l'EPCI souhaitent bénéficier de cette faculté alors que cela n'était pas prévu initialement. La nécessaire souplesse que doit accorder un tel projet n'est toutefois pas incompatible avec une étude d'opportunité menée en amont, comme à Dunkerque, afin de jauger au mieux le métrage nécessaire.

On observe ensuite une propension à la réhabilitation de locaux historiques plutôt qu'à la construction neuve (exemple de Strasbourg). La finalité du bâtiment est une des explications mais pas seulement.

À Dunkerque, la dimension mémorielle du projet, que l'appellation du centre reflète, ne doit pas être négligée. La ville ayant été particulièrement ravagée par les deux guerres mondiales, les élus de l'agglomération dunkerquoise ont souhaité élargir le projet des Archives et l'intégrer dans la politique de la ville¹. Le futur centre sera donc implanté d'ici 2014 dans un ancien entrepôt du port de Dunkerque, la halle aux sucres, aux côtés d'un *learning center* dédié à l'urbanisme responsable.

La réhabilitation d'un bâtiment-symbole a également été choisie pour le centre d'archives patrimoniales de la région elbeuvienne. C'est en effet l'ilot Gambetta, ancien siège de l'usine Blin, qui regroupe aujourd'hui de nombreux services culturels et éducatifs (notamment le musée et le centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine). Baptisé « La Fabrique des savoirs », ce lieu ambitieux rend hommage au passé textile d'Elbeuf.

Le service des archives de l'agglomération de Pau a quant à lui investi les locaux de l'ancienne usine des tramways en 2009. Cette réhabilitation a permis un rapprochement avec les collections patrimoniales de la médiathèque intercommunale ; un rapprochement également observé à Flers.

¹ Le parcours politique du maire et président de la communauté urbaine de Dunkerque n'est sans doute pas étranger à cette sensibilité. Michel Delebarre a été ministre d'État, ministre de la Ville de 1990 à 1992.

Et demain : l'intercommunalité au cœur du débat

La dernière réforme des collectivités territoriales de 2010 n'a pas oublié l'intercommunalité. Le sujet s'est même illustré par un consensus des élus de tous bords. Si les trois catégories d'EPCI à fiscalité propre instaurées par la loi Chevènement ont été confortées, une nouvelle catégorie a même été créée : la métropole.

Ce nouvel EPCI, rassemblant au minimum 500 000 habitants, a l'ambition de mieux porter les agglomérations au niveau international. L'objectif est également d'attribuer un plus grand nombre de compétences aux métropoles par transfert depuis les échelons supérieurs que sont les départements et les régions. À ce jour, une seule métropole est née : Nice Côte-d'Azur. Les archives étant toujours à la pointe de l'innovation territoriale, on notera que cette métropole est dotée d'un service compétent, en réalité hérité de la communauté urbaine, qui a elle-même succédé à une communauté d'agglomération.

Si cet exemple illustre une parfaite continuité entre une institution évolutive et son service d'archives, cela n'est pas toujours le cas. Le fait que le service en question n'ait pas étendu son intervention aux communes membres en fournit l'explication.

Car une autre mesure de la loi de 2010 risque de générer davantage de complexité. Afin de rationaliser les structures territoriales, le principe d'achèvement de la carte intercommunale a été acté. Si cette mesure permettait également de faire entrer dans le rang intercommunal une poignée de maires irréductibles (95 % des communes françaises appartenaient à un EPCI au moment du vote de la loi), elle visait dans le même temps à redéfinir les périmètres existants.

Des commissions départementales de coopération intercommunale ont été réunies sous la houlette des préfets pour parvenir à de nouveaux schémas départementaux. La date butoir pour parvenir à ces nouveaux territoires a été repoussée jusqu'au 1^{er} janvier 2014. D'ici cette date les préfets sont dotés de pouvoirs temporaires pour créer, fusionner ou encore étendre les EPCI.

Mais certains EPCI avaient anticipé cette rationalisation. En janvier 2010, l'agglomération d'Elbeuf, avec ses 10 communes et ses 57 000 habitants, a intégré un nouvel EPCI qui a ainsi réuni 3 intercommunalités préexistantes. La CREA (Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe) est désormais composée de 70 communes rassemblant 450 000 habitants. Plusieurs services d'archives irriguent désormais ce vaste territoire, outre le service intercommunal d'archives pionnier d'Elbeuf : Archives de l'ancienne communauté d'agglomération rouennaise, Archives municipales de Grand-Couronne, Grand-Quevilly, Petit-Quevilly et Rouen.

Pour l'heure, les archives du nouvel EPCI sont gérées par les archivistes de l'ex-communauté d'agglomération rouennaise. Ils ont également récupéré les fonds clos des deux autres communautés de communes ayant rejoint la CREA (Seine-Austreberthe et Le Trait-Yainville). Quant à l'ancien service intercommunal d'Elbeuf, il se charge toujours des archives des huit communes qui l'ont souhaité, ainsi que du fonds clos de l'Agglo d'Elbeuf dont il relevait précédemment, le tout sous l'appellation de Centre d'archives patrimoniales.

Cet exemple significatif ne doit pas faire oublier que les EPCI dotés d'un service d'archives ou pouvant bénéficier de celui de l'une de leurs communes membres ne sont pas légion. Les fusions, créations et autres remodelages d'EPCI sans archiviste devront donc éveiller la vigilance des Archives départementales pour éviter la dispersion, voire la disparition, regrettable des fonds de ces intercommunalités éphémères.

Le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales pourrait également sortir vainqueur de l'intercommunalité. En permettant de confier le sort des archives de plusieurs communes à un groupement doté d'un ou plusieurs professionnels, les Archives départementales pourraient ainsi davantage se concentrer sur les territoires moins bien lotis, rendant leur contrôle départemental moins illusoire et plus effectif. Enfin, cet aménagement archivistique du territoire pourrait également relancer la collecte d'archives privées, voire leur conservation au plus près de leurs anciens détenteurs, à l'image de l'entente entre les Archives départementales de l'Orne et les Archives du Pays de Flers.

Pour conclure, il reste à souhaiter que l'essor de l'intercommunalité et son inscription pérenne dans le paysage territorial – prélude à sa reconnaissance en tant que collectivité territoriale ? – n'entraînent pas parallèlement l'avènement de territoires ingérables pour l'archiviste. En somme, si l'intercommunalité se dessine comme un pivot opportun et commode pour une gestion des archives de proximité, à l'échelle infra-départementale, les projets doivent avoir une cohérence tant territoriale que fonctionnelle. De même, l'application de la loi devra, comme d'ailleurs jusqu'ici, se faire avec souplesse pour tirer le meilleur bénéfice de l'intercommunalité. C'est à ce prix que le réseau des archives en France, maillage précieux à l'efficacité bien établie, en sortira renforcé.

Romain JOULIA

Directeur

Archives municipales de Rennes

r.joulia@ville-rennes.fr