

Le coût de l'archivage intermédiaire

Françoise Banat-Berger

Citer ce document / Cite this document :

Banat-Berger Françoise. Le coût de l'archivage intermédiaire. In: La Gazette des archives, n°216, 2009. Chiffrer et évaluer les archives. pp. 39-45;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2009_num_216_4_4635

Document généré le 15/03/2017

Le coût de l'archivage intermédiaire

Françoise BANAT-BERGER

Le contexte

En 2007, la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a lancé, durant la vague 5 des audits de modernisation, un audit transversal sur l'archivage dans les ministères¹. Les conclusions de l'audit ont mis notamment l'accent sur la nécessité de changer l'image de l'archivage qui ne doit plus être considéré comme un stockage des données mais comme une conservation dynamique des informations, engageant la responsabilité de l'État et des acteurs dans un contexte de judiciarisation croissante de la société. Ainsi, il s'agit de faire de l'information archivée une ressource immatérielle stratégique en s'appuyant sur trois chantiers grâce auxquels l'archivage sera un puissant levier de modernisation de l'État.

Ces trois chantiers concernent respectivement la réduction des coûts cachés de l'archivage, le développement de l'administration électronique grâce à la mise en œuvre d'une politique en matière d'archivage électronique et enfin l'amélioration des services rendus tant aux partenaires internes (services producteurs) qu'externes (citoyens, administrés, chercheurs) grâce à la mise en œuvre du pilotage de la fonction archivage en mode LOLF (indicateurs) ainsi qu'au renforcement de la fonction archivage : systématisation des chartes d'archivage, thématique de l'archivage introduite dans les volets d'inspection,

¹ Les résultats sont publiés à l'adresse suivante : http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/performance/audit_ci.php?idref=110

Voir également, sur le site de la Direction des archives de France, la note d'information DIIN/RES/2007/006 du 23 juillet 2007 « *Records management* et gestion des archives courantes et intermédiaires dans le secteur public » : <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/gerer/records-management-et-collecte/le-records-management/>

sensibilisation à l'archivage dans les grandes écoles, mise en place de correspondants avec des profils de poste reconnus dans les répertoires des métiers et évolution de la fonction support vers une fonction prestataire de service par la contractualisation à mettre en œuvre entre producteurs et services d'archives.

Or, au cours de l'audit, on s'aperçoit que l'on dispose bien de données chiffrées sur le coût des services d'archives publics définitifs. Ainsi, on constate que l'archivage définitif constitue un enjeu budgétaire non négligeable tant en terme de personnel (près de 5 000 agents équivalents temps plein - ETP)¹ qu'en terme d'investissements : nombreuses constructions de bâtiments d'Archives départementales et municipales durant ces dernières années ou actuel projet de nouveau bâtiment des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine. À ce sujet, la France, par rapport aux autres pays européens ou aux États-Unis, se situe plutôt dans une situation médiane dans les groupes de pays en tête, que ce soit pour le ratio budget/ETP², que le budget/volume d'archives³ ou encore le nombre d'ETP/volume d'archives⁴.

À l'inverse, le chiffrage de l'archivage courant et intermédiaire est très complexe à appréhender notamment en raison de la méconnaissance de la fonction archivage. On ne dispose d'aucun outil permettant d'estimer précisément cette fonction : il est, par conséquent, apparu nécessaire de construire ces outils d'autant que cet archivage courant et intermédiaire représente plus de 90 % de l'ensemble de la production. Toutefois, si on imagine aisément ce que l'on gagnerait à effectuer en temps et en heure les tris nécessaires de manière à ne pas avoir à conserver des archives éliminables plus qu'il n'est nécessaire, à l'inverse il semble impossible, sauf à travers des exemples spécifiques se prêtant mal à la généralisation, d'estimer la perte que constituent des archives éliminées à tort (perte juridique, perte patrimoniale).

De même, il s'est avéré trop long de tenter d'appréhender le coût de l'archivage courant au sein des organismes, alors que les dossiers sont encore actifs (temps passé à classer ces dossiers, à les identifier, à les enregistrer, à les ranger, à les rechercher, etc.).

¹ Ministères, Archives nationales, personnels en poste dans les services d'archives publics territoriaux.

² Entre 50 et 160 kilos euros par ETP ; la France se situe aux alentours de 123 kilos euros.

³ Entre 30 et 170 kilos euros ; la France se situe dans les alentours de 132 kilos euros.

⁴ Pour la plupart des pays entre 1,25 et 1,6 ETP par kml.

Par conséquent, l'étude complémentaire a porté sur la mise au point d'une méthode visant à estimer les coûts de l'archivage intermédiaire tant dans les ministères que dans les services déconcentrés de l'État. Pour cela des visites ont été programmées dans onze services déconcentrés¹ en sus des visites réalisées dans les administrations centrales et du recueil de données au niveau de France Domaine.

L'étude sur les coûts

Cette étude complémentaire avait pour objectifs d'estimer les coûts de la fonction archivage papier sur les archives intermédiaires, d'estimer l'enjeu économique que représentent les archives intermédiaires et « en transit », et enfin de comparer les résultats obtenus aux coûts d'archivage externalisés. Dans ce cadre, deux axes d'analyse ont été privilégiés : d'une part l'estimation des ressources financières par nature (bâtiment, transport, fluides, cartons, etc.), d'autre part la valorisation des activités du processus (collecte, tri, communication, versement des archives, etc.). Ce coût par mètre linéaire et par an a été estimé à 53,2 euros soit 40 % du coût complet représenté par les infrastructures et 56 % par les coûts en personnel, les coûts moyens ayant été calculés à partir d'une part des coûts maximaux que l'on obtient dans les ministères dans un secteur parisien où les prix au mètre carré sont très élevés et d'autre part des coûts minimaux obtenus dans des structures dédiées d'un service déconcentré (de 5-6 euros à 63-89 euros environ). Si l'on examine la répartition du coût complet sur les activités, on s'aperçoit que les coûts les plus importants sont les coûts de personnel ainsi que ceux liés aux bâtiments. La mesure du temps dédié aux activités d'archivage montre très clairement la part prééminente prise par les activités de tris (qui représentent près de 60 % du total), importance confirmée par la mesure des coûts des activités du processus d'archivage (40 % sont celles du tri, au même titre que les activités de conservation).

¹ Bureau du service national de Lyon. Bureau central des archives administratives militaires de Pau. Maison de l'administration nouvelle de Nantes. Centre des archives intermédiaires de la Cour d'appel de Paris. Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Direction générale des impôts/hypothèques de Paris. Direction départementale de l'équipement d'Indre-et-Loire. Direction départementale de l'équipement de l'Ain. Préfecture d'Indre-et-Loire. Direction des services fiscaux de l'Essonne. Bureau de l'accueil du public, de la documentation et des archives du ministère de l'Équipement.

Mesure des coûts des activités du processus d'archivage

Lorsque l'on compare ensuite ces coûts à ceux pratiqués par des prestataires privés, on s'aperçoit de différences considérables dans les deux sens : il est 3 fois plus cher de conserver en interne des archives (20,5 euros contre 6 euros)¹ mais il est 12 fois plus cher d'externaliser les fonctions liées à la communication (48,6 euros contre 2,9 euros)². Il est de même plus onéreux d'externaliser les fonctions de collecte³ (9,6 euros contre 1,1 euros) et de destruction (6,9 ou 12,5 euros, selon que l'on procède à de l'incinération ou du broyage, contre 1,2 euros). Finalement, les gains obtenus par une mutualisation des lieux de stockage des archives intermédiaires sont de deux ordres : on les obtiendra d'une part en utilisant des bâtiments excentrés moins coûteux et plus spécialisés. La conséquence est avant tout une économie de la ressource « surface » de l'ordre de 11 millions d'euros/an. Ce chiffre est calculé en considérant :

- la différence de coût entre des bâtiments dont les prix se situent aux alentours de 21,5 euros/ml et des locaux excentrés dont les coûts d'infrastructure sont bien plus faibles (6 euros/ml) ;
- la proportion d'archives concernées (30 % d'archives peu consultées) ;
- les coûts d'investissement nécessaires (notamment aménagement de rayonnages) pour dédier ces locaux moins onéreux à l'activité d'archivage⁴.

D'autre part, on obtiendra une amélioration du ratio ETP utilisés/nombre de ml gérés grâce au regroupement au sein de structures spécialisées et informatisées (à l'instar du Canada).

L'autre levier important, nous l'avons vu, est le tri puisqu'il représente une part très conséquente des coûts et qu'on estime qu'il faut en moyenne six

¹ Néanmoins, il faut prendre en compte le fait qu'il ne s'agit pas du même type de bâtiments : les sociétés de stockage utilisent des sites de stockage tandis qu'il s'agit le plus souvent de « sites de vie » pour les archives conservées en interne. Dans les deux cas, des garanties doivent être prises en matière de conservation sécurisée.

² Le coût de communication comprend en effet la livraison des documents. Or, ces sociétés stockent dans des lieux éloignés afin de bénéficier de faibles coûts d'infrastructures. De plus, il s'agit d'un prix commercial et non d'un prix coûtant, donc susceptible d'évoluer sensiblement à chaque renouvellement de contrat.

³ Les coûts de l'externalisation sont plus élevés qu'en interne du fait que les services d'archivage sont le plus souvent localisés sur place. Par ailleurs, le contrat d'externalisation masque de nombreux coûts cachés. En effet, la prise en charge et le transport peuvent notamment faire l'objet de surfacturations de la part du prestataire si le contrat ne décrit pas ces opérations.

⁴ Le délai de récupération pour rentabiliser l'investissement initial est estimé à trois ans.

heures¹ pour retrouver un document d'archives non répertorié (contre quatre minutes pour un document d'archives répertorié). Réaliser les travaux de tri en amont constitue par conséquent un levier conséquent tant en terme d'efficacité que d'économie de locaux et de personnel.

Finalement le coût de l'archivage intermédiaire en France a été estimé à près de 200 millions d'euros, sur la base d'un ratio de 6 ml/mètre carré pour les locaux d'archives dans les services non dédiés², d'un ratio supérieur dans les services dédiés (estimé à 8,25 ml/mètre carré, en établissant une moyenne entre des rayonnages fixes et des rayonnages mobiles). On a alors appliqué à l'ensemble des services non dédiés à l'archivage intermédiaire le ratio identifié lors de la première phase de l'audit pour les administrations centrales, à savoir que les archives intermédiaires représenteraient 0,248 ml/mètre carré de bureau ; on a ensuite appliqué aux services dédiés à l'archivage intermédiaire le ratio de 8,25 ml/mètre carré et on a multiplié le nombre extrapolé de mètres linéaires³ par le coût unitaire de l'archivage intermédiaire d'un mètre linéaire.

En conclusion, l'analyse des coûts de la fonction archivage intermédiaire montre qu'une gestion optimale des archives implique une conservation en interne des archives « vivantes » (courantes et intermédiaires sollicitées), une délocalisation des archives intermédiaires peu sollicitées dans des structures dédiées de l'administration (économie annuelle potentielle de 11 millions d'euros au bout de trois ans) et une externalisation des stocks d'archives très peu sollicités, sous réserve des garanties de sécurité adéquates. D'où l'importance de développer des cahiers des charges complets et structurés, de vérifier la tenue des engagements des prestataires et enfin de mettre en place des indicateurs d'alerte sur la gestion du stock.

Une tentative de définition des indicateurs

En 2008, sous l'égide d'Élisabeth Rabut, chef de l'Inspection générale des Archives de France, s'est réuni un groupe de travail rassemblant des représentants de la Direction des archives de France, de services d'archives territoriaux, ainsi que des ministères de la Défense et des Affaires étrangères.

¹ Temps maximal de seize heures.

² Constatation faite à partir des locaux visités dans les services déconcentrés.

³ Estimations parfois sommaires réalisées par les ministères eux-mêmes, croisées avec les estimations en administration centrale et en service déconcentré fournies par France Domaine.

En effet, pour les services d'archives intermédiaires, la mise en place d'une organisation structurelle de la fonction archivage doit se traduire notamment par la mise en place d'indicateurs permettant de caractériser en détail la fonction archives (indicateurs de gestion partagés entre le service d'archivage et le service producteur, indicateurs de pilotage). Plusieurs outils ont ainsi été proposés. D'une part une liste de 10 indicateurs transversaux de base, à remplir par ceux qui exercent le contrôle sur le service d'archives intermédiaires (conservateur en mission dans un ministère, directeur d'archives départementales) ; ces indicateurs permettront des appréciations au niveau national : état des lieux et évolutions. D'autre part, une liste détaillée de 47 indicateurs structurée autour des thèmes suivants : reconnaissance de la fonction archivage (4), moyens consacrés à la fonction archivage chez les producteurs (5), formalisation des procédures entre producteurs et service d'archives (9), fonctionnement des services d'archives intermédiaires (16), externalisation (5), gestion des données/documents électroniques (5) et enfin plates-formes d'archivage électronique (3). Il est prévu trois modes de renseignements de ces indicateurs détaillés (présentation sous forme de colonnes) :

- coordination de l'activité de l'ensemble des services d'archives intermédiaires, délivrance des visas d'éliminations, évaluation globale de la fonction archivage, actions de contrôle (inspections) à proprement parler, contrôle des externalisations (à renseigner par le responsable du contrôle scientifique et technique au titre de ses missions) ;

- indicateurs se rapportant aux activités du service d'archives intermédiaires (à renseigner par son responsable) : on aura ainsi une fiche par service que collectera le conservateur en charge du contrôle scientifique et technique ;

- indicateurs se rapportant à des producteurs d'archives non dotés de service d'archives intermédiaires (à renseigner par celui qui contrôle l'action de ces services producteurs, pour ce qui concerne l'archivage courant et intermédiaire).

Des unités de mesure variées sont demandées suivant les cas : unité (nombre de/métrage linéaire), durée (délai de traitement des communications administratives), pourcentage (par exemple : nombre de correspondants par rapport au nombre de services producteurs ou pourcentage de services producteurs non couverts depuis 5 ans par des opérations d'évaluation, de tri, de collecte), échelle 0 à 3 (par exemple : niveau d'automatisation ou qualité des espaces de stockage), niveau professionnel (A, B, C), oui/non (par exemple :

nombre des conventions ou chartes d'archivage et, si elles existent, indiquer si elles sont ou non appliquées). Des informations qualitatives sont également demandées : listes, périmètres, fonctions (par exemple pour l'externalisation). Une des difficultés provient de la nécessité de préciser ce que l'on entend par « producteur ». En effet, la notion de « services producteurs » est appréhendée par les uns et les autres de façon diverse et ils s'inscrivent de fait sur une échelle très longue : une commune de 90 habitants, un lycée, un hôpital de 4 000 employés, un département de 800 000 habitants, etc. Un essai de définition a été établi pour les services territoriaux d'archives¹. La prochaine étape sera bien évidemment de faire tester ces indicateurs par une mission d'archives dans un ministère, par un responsable de service d'archives intermédiaires, par un correspondant archives au sein d'un service producteur, par un responsable d'archives municipales, par un responsable d'archives régionales et par un directeur d'archives départementales.

En conclusion, il semble évident qu'il est très important pour les archivistes de disposer de tels chiffres pour l'archivage intermédiaire afin de pouvoir quantifier ce que coûte un certain métrage linéaire d'archives intermédiaires conservées et prouver ainsi l'intérêt en termes de gains à réaliser de professionnaliser et fluidifier la gestion de ces stocks (tris à réaliser le plus en amont possible), de promouvoir une gestion des stocks efficace (éloigner dans des locaux dédiés mutualisés) et de construire à partir de là des indicateurs cohérents.

Françoise BANAT-BERGER

Chef du département de l'innovation technologique et de la normalisation

Direction des archives de France

francoise.banat-berger@culture.gouv.fr

¹ Calcul du nombre de services producteurs :

Préfecture :	cabinet et communication	1
	directions	selon le nombre
	délégué du médiateur	1
Conseil général :	cabinet	1
	directions	selon le nombre
Tribunaux :	cour d'appel	1
	tribunaux de grande instance	selon le nombre
	tribunaux d'instance	selon le nombre
	tribunaux de commerce	selon le nombre
	conseils de prud'hommes	selon le nombre
Services de l'État :		selon le même principe
Établissements publics :		à l'unité
Organismes consulaires :		à l'unité.