

Rapport au Premier ministre

Quel avenir pour les Archives de France ?

Maurice QUÉNET

Conseiller d'État en service extraordinaire

- Mars 2011 -

« Sans la mémoire que serions-nous ? (...) Notre existence se réduirait aux moments successifs d'un présent qui s'écoule sans cesse ; il n'y aurait plus de passé, ô misère de nous! »

*René de CHATEAUBRIAND, Mémoires d'Outre-tombe,
première partie, livre II, chapitre 3*

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Cher ami,

Le Conseil de modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 30 juin 2010 a rappelé la nécessité, pour l'Etat, de renforcer sa politique en matière d'archives.

A cette occasion, il a été décidé qu'un pilotage interministériel des archives serait mis en place, associant tous les départements ministériels concernés et au premier chef les ministères chargés de la culture, de la défense et des affaires étrangères. L'enjeu de ce pilotage renforcé est non seulement de poursuivre la modernisation de la gestion des archives de l'Etat mais aussi de faciliter l'accès à ce patrimoine culturel inestimable et de le diffuser plus largement auprès des chercheurs et de nos concitoyens.

Dans ce contexte et en raison de la complexité du dossier, j'ai souhaité qu'une personnalité d'expérience, ayant une très bonne connaissance de ces questions en même temps qu'une capacité à fédérer les énergies, soit chargée d'approfondir les modalités de mise en œuvre de ce chantier.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous confier une mission de réflexion dont l'enjeu sera de répondre aux six questions suivantes :

1. Quelle est la situation actuelle en matière d'archives de l'Etat ?

Il s'agit de disposer d'un panorama actualisé et aussi exhaustif que possible, par département ministériel, des archives existantes. Vous en préciserez les grandes caractéristiques, et notamment le nombre de sites géographiques et de kilomètres linéaires qu'elles représentent. Vous détaillerez les effectifs que chaque ministère dédie à leur gestion. Vous présenterez la manière dont chaque département ministériel rend accessible au public ses différents fonds. Enfin, sur la base des travaux déjà réalisés, vous formulerez des recommandations sur le traitement des archives intermédiaires.

2. Quelle forme doit prendre l'instance de pilotage interministériel que le Conseil de modernisation des politiques publiques a appelé de ses vœux ?

Un décret du 23 janvier 2002 a placé auprès du Premier ministre un comité interministériel des Archives de France. Vous déterminerez si ce comité, actuellement chargé de « définir les orientations générales de la politique de l'Etat en matière de collecte, de conservation, de communication et de mise en valeur des archives », est une instance de pilotage adaptée. Dans cette hypothèse, je vous invite à déterminer dans quelle mesure ses missions et ses modalités de fonctionnement vous paraissent devoir évoluer.

Monsieur Maurice QUENET
Conseiller d'Etat
Ancien Recteur de Paris
14, rue des Lions Saint-Paul
75004 - PARIS

3. Comment optimiser la gestion des fonds d'archives par les différents ministères ?

A l'heure où les principaux ministères gestionnaires d'archives se dotent de nouveaux centres de conservation, il semble opportun d'approfondir la réflexion sur les synergies possibles. Vous proposerez dans cette perspective les voies et moyens d'optimiser la gestion des fonds d'archives par les différents ministères, en tenant compte de la nécessaire articulation avec les politiques menées par les collectivités territoriales (archives départementales notamment).

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé, le 12 septembre 2010, que la Maison de l'Histoire de France aurait pour site principal le quadrilatère Rohan-Soubise. Dans ce contexte, vous examinerez la faisabilité et la pertinence d'un projet consistant à regrouper sur ce site les archives de l'Ancien Régime conservées par l'ensemble des départements ministériels.

4. Comment créer une plate-forme interministérielle d'archivage numérique ?

La reconnaissance de la valeur juridique de l'information numérique, ainsi que le développement de la dématérialisation des processus administratifs, rendent impérieuse la mise en œuvre opérationnelle et automatisée d'un ensemble d'outils matériels et logiciels permettant la prise en charge, le contrôle, la validation, le stockage et la consultation des documents et données produits sous forme numérique. Force est de constater qu'un tel outil pour les administrations de l'Etat fait encore défaut.

Vous étudierez par conséquent les conditions de mise en place d'une plateforme interministérielle d'archivage numérique. Vous en définirez les priorités, le périmètre dans une perspective de mutualisation (services centraux et opérateurs nationaux de l'ensemble des départements ministériels, services territoriaux de l'Etat), le modèle de fonctionnement (centralisées, réparties) et le modèle économique (possibilité de prestations payantes).

5. Comment créer un portail d'accès unifié aux ressources archivistiques numérisées ?

Depuis plusieurs années, les services d'archives ont mené une politique ambitieuse de mise en ligne des fonds originaux dont ils ont assuré la numérisation, ainsi que des inventaires permettant d'accéder aux archives (tant encore sur support papier, que numérisées). Vous partirez de l'état des lieux réalisé, pour étudier les modalités d'unifier l'accès à ces différents portails développés par les départements ministériels et services d'archives.

6. Comment valoriser le patrimoine culturel que constituent les fonds d'archives ?

L'intérêt pour l'Etat et les collectivités locales de valoriser tout ou partie du patrimoine archivistique ne fait guère de doute. La réutilisation des documents d'archives publiques a été prévue dans le cadre posé par les articles 10 à 19 de la loi du 17 juillet 1978. L'application de ce cadre aux archives est toutefois source de nombreuses incertitudes juridiques. Vous vous attacherez à déterminer, en fonction, le cas échéant, des avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et des décisions du juge administratif, si le cadre juridique actuel permet ou non de développer ces nouveaux modes de réutilisation et pourrez faire toute proposition d'amélioration de ce cadre juridique.

Pour la réalisation de cette mission, vous aurez directement accès à l'ensemble des documents vous paraissant utiles, au sein des départements ministériels concernés. Vous travaillerez en étroite collaboration avec ces derniers.

La direction générale de la modernisation de l'Etat, qui coordonne l'ensemble des travaux RGPP, ainsi que le service interministériel des Archives de France placé au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication, dont le rôle est central dans la conception et la mise en œuvre de la politique de l'Etat pour les Archives en France, vous apporteront tout l'appui technique et logistique nécessaire.

Je vous remercie de me remettre vos conclusions au plus tard le 31 janvier 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Dei t'g

Fillic, fl

François FILLON

Lettre de mission	
Avant-propos	5
Première partie - Intégrer un héritage historique éclaté.....	9
Le réseau des services d'archives publics : un réseau organisé, dense et puissant.....	9
Bref rappel du cadre juridique.....	9
Le réseau des archives définitives.....	12
Le réseau des archives administratives courantes et intermédiaires.....	16
Au-delà de ce maillage, un paysage très éclaté.....	20
Particularités locales, aléas historiques et autonomies de fait.....	20
Une gestion immobilière non coordonnée.....	22
Une maîtrise de plus en plus difficile de la production administrative.....	22
Deuxième partie - Renforcer et améliorer la gestion et l'accès aux archives.....	25
<i>Action n° 1 – Améliorer la gestion des archives</i>	25
Diagnostic : une situation en progrès malgré un éclatement persistant.....	25
A l'échelon central.....	25
A l'échelon territorial.....	28
Proposition : un pilotage interministériel renforcé pour prolonger et rationaliser ces initiatives	29
<i>Action n° 2 – Entreprendre le regroupement virtuel des fonds au sein d'un portail interministériel intégré au projet européen Apenet</i>	33
Diagnostic : la dispersion des fonds d'Ancien Régime ne peut se corriger par un regroupement matériel	33
Proposition : regrouper virtuellement les fonds au sein d'un portail interministériel unifié d'accès aux instruments de recherche et aux fonds d'archives numérisés.....	34
Ce portail doit s'inscrire dans la continuité du projet européen Apenet.....	34
Détail des contenus du portail.....	35
Bases techniques et infrastructures nécessaires à la réalisation du portail.....	36
Un tel projet ne pourra être réalisé à moyens financiers et humains constants et nécessite un pilotage interministériel.....	36

Troisième partie - Innover et anticiper pour répondre aux nouveaux enjeux majeurs des archives.....	39
<i>Action n° 3 – Relever le défi du numérique.....</i>	39
Diagnostic : un risque élevé, des initiatives éclatées et coûteuses.....	39
La dématérialisation progresse à un rythme soutenu et le risque de perte d'informations vitales est élevé.....	39
Des initiatives foisonnantes et non coordonnées.....	41
Une absence de gouvernance pour les archives électroniques.....	44
Proposition : une politique mutualisée pour relever le défi du numérique.....	44
Un nouveau mode de gouvernance pour les archives numériques.....	44
Des outils mutualisés.....	45
<i>Action n° 4 – Solliciter une étude du Conseil d'État sur la question de la réutilisation des documents d'archives publiques.....</i>	47
Diagnostic : une situation instable.....	47
Un cadre juridique non sécurisé.....	47
De fortes réticences professionnelles et politiques.....	49
Proposition : une étude du Conseil d'État.....	49
Quatrième partie – Créer un véritable pilotage interministériel des archives.....	51
Diagnostic : l'insuccès du comité interministériel des archives de France.....	51
Propositions pour rendre effectif le pilotage de la politique interministérielle.....	52
Scénario 1 : activer le comité interministériel, en reconfigurant le groupe permanent prévu en son sein.....	52
Scénario 2 : instaurer un comité de secrétaires généraux.....	53
Scénario 3 : créer une direction générale des Archives au sein du ministère de la Culture.....	53
Scénario 4 : instaurer une délégation interministérielle aux Archives rattachée au Premier ministre.....	54
Synthèse des propositions et des enjeux pour une politique interministérielle des archives.....	57
Améliorer la gestion des archives administratives courantes et intermédiaires.....	57

Relever le défi du numérique : conserver la mémoire numérique de notre société.....	57
Assurer la cohérence de la politique en matière de réutilisation des documents d'archives publiques.....	58
Établir le pilotage interministériel des archives.....	58
Annexes.....	59
Personnes rencontrées dans le cadre de la mission.....	59
Textes de référence.....	63
Décret n°2002-95 du 23 janvier 2002 portant création du comité interministériel des Archives de France.....	63
Décret n°80-975 du 1 décembre 1980 relatif aux archives du ministère des Affaires étrangères (version consolidée au 13 juillet 2009).....	65
Décret n°79-1035 du 3 décembre 1979 relatif aux archives de la Défense.	69
Arrêté du 8 mars 1982 relatif au services des archives économiques et financières : gestion, conservation, communication, recherche des archives des services centraux du ministère de l'économie et des finances et des établissements ou services rattachés à ce département.....	73
Décret n° 68-15 du 5 janvier 1968 relatif aux archives de la préfecture de police.....	75
Circulaire du Secrétaire général du gouvernement n° 1062/10/SG relative à la mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'État.....	76
Recommandation du Conseil de l'Europe du 14 novembre 2005 (dont découle la décision de créer le portail Apenet).....	79
Remerciements.....	83

AVANT-PROPOS

Dotées d'une nouvelle loi en 2008, profondément réorganisées en ce qui concerne les Archives nationales avec la création, en 2007, de trois services à compétences nationales mais aussi la construction d'un bâtiment emblématique en cours d'achèvement à Pierrefitte-sur-Seine, se trouvant au cœur d'une révolution technologique sans précédent, les archives sont aussi le premier témoin des profondes réorganisations de l'État. Elles sont de ce fait l'un des piliers de l'expression nationale, garantes de la continuité de l'activité de l'État et, pour les citoyens, de la transparence démocratique. Enfin, leur conservation constitue la colonne vertébrale de la mémoire et de l'histoire de la France.

Cet enjeu fondamental que représentent les archives a conduit depuis longtemps les pouvoirs publics à s'interroger sur la politique publique à mener en la matière, construisant ainsi progressivement une réflexion dans la continuité de laquelle s'inscrit le présent rapport.

Dès 1995 en effet, fut confiée au président Braibant la mission de dresser le bilan de l'application de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives et de brosser le tableau de la situation des archives en France. C'est ce rapport qui conduisit à réviser la loi de 1979 puis, dans les années suivantes, à repenser les missions respectives de la direction des archives de France et des archives nationales. C'est également lui qui, le premier, dénonça d'une expression largement reprise ensuite, la « balkanisation » des archives en France, traduisant par là non seulement l'hétérogénéité de la situation des archives mais, surtout, l'éclatement des politiques publiques en la matière. Le président Braibant soulignait ainsi que « la multiplication des services d'archives autonomes ou gérés directement par les services producteurs et les conséquences de la décentralisation nécessitent le renforcement des instances chargées de définir une politique nationale en matière d'archives et d'assurer la coordination et le contrôle de sa mise en œuvre¹ ».

Dans ce contexte, à partir de la fin des années 1990, la question des Archives nationales devint cruciale. Tandis que l'ancien Centre historique des archives nationales (CHAN) souffrait depuis longtemps d'un manque de place et de moyens et se trouvait à l'étroit au sein de son site historique du Marais, le Centre des archives contemporaines (CAC) installé à Fontainebleau pâtissait d'un manque de visibilité. Philippe Béval fut ainsi chargé en 1998 par Catherine Trautmann d'étudier la problématique immobilière des Archives nationales, alors même que le projet de construire une Maison de la mémoire de la Cinquième République à Reims se heurtait à d'importantes difficultés. Ce rapport permit de s'interroger sur l'opportunité d'imaginer un nouveau site pour les Archives nationales et de déterminer la coupure chronologique la plus pertinente entre les différents sites.

Il fallut cependant attendre encore plusieurs années pour que la décision d'édifier un nouveau bâtiment pour les Archives nationales, enfin « digne d'un pays moderne, fidèle à son passé parce que soucieux de son avenir² » soit prise, bâtiment aujourd'hui en

1 Rapport Braibant, chapitre V, p. 113.

2 Rapport Béval, conclusion, p. 22.

construction à Pierrefitte-sur-Seine, dont l'ouverture est prévue en 2013.

Corollaire de la décision immobilière, se posait également la question de l'organisation administrative des Archives nationales, déjà évoquée dans le rapport de Jacques Rigaud *Pour une refondation de la politique culturelle*, en 1996. La mission confiée au président Stirn en 2005 aboutit à la création de trois services à compétence nationale (SCN) : un SCN « Archives nationales » à visée généraliste, héritier des anciens CHAN et CAC, un SCN « Archives nationales d'outre-mer » à Aix-en-Provence, héritier de l'ancien Centre des archives d'outre-mer (CAOM) et un SCN « Archives nationales du monde du travail » à Roubaix, héritier de l'ancien Centre des archives du monde du travail (CAMT). Le rapport évoque également la répartition des missions entre Archives nationales et Archives de France, en soulignant que « la direction des archives de France doit conserver une « masse critique » suffisante pour lui permettre de disposer, face aux services opérationnels nationaux ou territoriaux, des moyens humains, des compétences et de l'autorité nécessaire à l'accomplissement de ses missions de contrôle et de pilotage stratégique. La direction des Archives de France recentrée, dégagée de la gestion courante, doit tirer de cet élagage une efficacité accrue. Faut de quoi, sa scission ne ferait qu'accentuer le phénomène de « balkanisation des archives »³.

Tous ces rapports ont, dans une certaine mesure, été mis en œuvre et ont contribué à façonner le paysage actuel des archives par des modifications institutionnelles et juridiques. Il faut y ajouter, sur un autre plan, celui de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la mise en place de l'importante réforme qu'a connue le ministère de la Culture et de la Communication, à la suite de laquelle la direction des archives de France est devenue un service interministériel des Archives de France au sein d'une direction générale des Patrimoines.

Pour autant, on constate que la « balkanisation » des archives dénoncée par l'ensemble de ces rapports, s'est largement poursuivie et, dans une certaine mesure, s'aggrave encore du fait, premièrement, des très importantes réorganisations que connaissent les services de l'État depuis quelques années – réorganisations dont les impacts archivistiques sont particulièrement forts –, deuxièmement du rythme soutenu de la dématérialisation des procédures administratives qui tend à rendre plus complexe la maîtrise de l'information numérique, troisièmement, enfin, des possibilités actuelles d'externalisation de la conservation des archives publiques courantes et intermédiaires qui rendent plus problématiques leur versement futur au titre des archives définitives dans les services d'archives publics. On peut également craindre qu'une des conséquences de la mise en place de la réforme des collectivités territoriales en cours n'accentue cette « balkanisation ».

Les archives sont aujourd'hui confrontées à des enjeux majeurs et, même si l'on doit à l'évidence réfléchir à la gestion de l'existant, conditionné par la croissance exponentielle de la production administrative depuis la Seconde Guerre mondiale, c'est bien davantage sur la question des archives à venir qu'il faut se pencher aujourd'hui. En amont se pose en effet la question de la constitution des fonds d'archives qui seront les sources historiques de demain. Comment mener une sélection efficace et unifiée face à la masse de la production ? Comment collecter et conserver des archives qui, pour une part de plus en plus importante, n'existent qu'à l'état numérique ? En aval on doit s'interroger sur l'accès des publics à ces documents et sur les fonctions politique, sociale et culturelle de ceux-ci.

3 Rapport Stirn, p. 28-29.

C'est dans ce contexte de responsabilités pesant sur les services publics d'archives, qu'a eu lieu en 2007 l'audit mené sur les archives par la direction générale de la Modernisation de l'État. Trois grands chantiers de transformation ont été définis par celui-ci : rationaliser l'archivage papier dans une logique de réduction des coûts et d'optimisation des processus ; mettre en œuvre l'archivage électronique pour favoriser l'administration électronique ; organiser structurellement la fonction archivage et aboutir à une amélioration du service rendu aux usagers. Les conclusions de cet audit justifient les mesures annoncées par le Comité de modernisation des politiques publiques de juin 2010 visant à renforcer la politique interministérielle des archives de l'État, objet du présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE -

INTÉGRER UN HÉRITAGE HISTORIQUE ÉCLATÉ

Le réseau des archives en France s'est organisé de longue date, puisque dès les premiers mois de la Révolution française est créé un service des archives de l'Assemblée constituante tandis que les deux lois fondatrices datent respectivement du 7 messidor an II (25 juin 1794, organisation des Archives nationales) et du 5 brumaire an V (26 octobre 1796, organisation des archives départementales). Ces deux échelons, national et départemental, sont encore aujourd'hui les échelons de référence de l'administration des archives de l'État qui dispose ainsi d'un réseau organisé et efficace. Pourtant, ce schéma souffre aujourd'hui d'un très grand nombre d'exceptions qui, pour la plupart, prospèrent de façon indépendante et non coordonnée, rendant particulièrement complexe l'appréhension de la situation des archives en France. Ce chapitre introductif a pour intention de dresser un bref panorama de ce paysage, particulièrement éclaté, qui mériterait une étude exhaustive et un inventaire plus complet encore.

Le réseau des services d'archives publics : un réseau organisé, dense et puissant

Bref rappel du cadre juridique

Le code du patrimoine, récemment modifié dans sa partie archives par la loi du 15 juillet 2008 sur les archives, dispose que la conservation des archives est organisée « dans l'intérêt public, tant pour les besoins et la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées que pour la documentation historique de la recherche ». À chaque niveau de l'organisation administrative de la France, de l'État jusqu'aux communes, le public est par conséquent en droit de trouver les moyens de repérer et de consulter les documents qui l'intéressent. Cette organisation ainsi que les relations entre administrations productrices d'archives et services publics d'archives sont régies par le décret n° 79-1037 modifié du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication

des archives publiques.

Ceux des documents qui sont « archives publiques » au sens du code du patrimoine sont conservés dans de multiples institutions et organismes : administrations pour la période des archives dites courantes et intermédiaires, services publics d'archives pour les archives dites définitives. Sur l'ensemble de ces services, le service interministériel des Archives de France rattaché à la direction générale des Patrimoines du ministère de la Culture et de la Communication, service d'administration centrale, est dirigé par un chef de service conservant pour le premier le titre de directeur et, sous l'autorité du directeur général des Patrimoines, définit et coordonne la politique de l'État en matière d'archives. Il détermine les règles et conditions du contrôle scientifique et technique, collecte et assure le traitement des archives des administrations centrales et des opérateurs nationaux⁴.

La Révolution française a toutefois maintenu un régime spécifique pour les archives du ministère chargé des affaires étrangères d'une part et du ministère chargé de la défense, héritier des ministères de la guerre et de la marine d'autre part, qui disposent d'administrations des archives indépendantes. Les motifs en sont multiples. Retenons seulement l'existence de services d'archives propres, constitués dans la deuxième moitié du xvii^e siècle après une initiative sans suite de Richelieu, la continuité existant pour ces départements ministériels entre l'Ancien régime et l'après Révolution française⁵. A l'heure actuelle, le ministère des Affaires étrangères et européennes dispose d'une direction des Archives et le ministère de la Défense, d'une direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives au sein de son secrétariat général. De cette direction dépend également le Service historique de la défense (SHD) qui est un service à compétence nationale. Ces directions exercent pour leur champ de compétence des missions identiques à celles du ministère de la Culture et de la Communication au travers du service interministériel des Archives de France, missions définies notamment à l'article 3 du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979, concernant d'une part les archives courantes et intermédiaires, d'autre part les archives définitives ou encore les archives privées qui leur sont confiées. Notre pays compte donc trois administrations centrales des archives.

4 cf. Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication (article 3) et l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des Patrimoines (article 3). C'est uniquement dans cet arrêté que le service interministériel des Archives de France est aujourd'hui mentionné.

5 Pour le ministère chargé des affaires étrangères, voir le décret n° 2009-857 du 8 juillet 2009 modifiant le décret n° 80-975 du 1er décembre 1980. Voir également le décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et européennes. Pour le ministère de la Défense, voir le décret n° 2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Défense, le décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense.

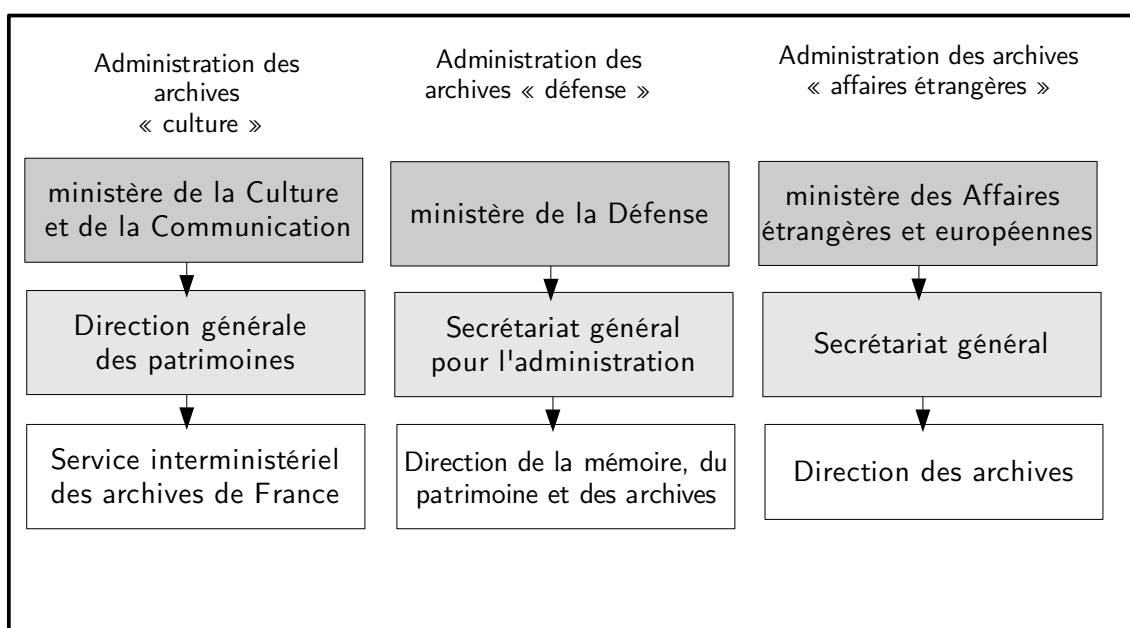


Fig. 01 – les administrations des archives en France

La rupture du parallélisme dans les titres peut surprendre, puisque le « service » est de loin doté d'attributions plus vastes que les directions.

Le réseau des archives définitives

On entend par archives définitives les archives qui, ayant atteint la limite de leur « durée d'utilité administrative », sont sélectionnées par les archivistes en raison de leur intérêt historique ou patrimonial. Les archives définitives de l'État sont conservées à deux échelons : l'échelon central et l'échelon départemental.

Au niveau de l'administration centrale dépendant du ministère de la Culture et de la communication, il existe trois services à compétence nationale (SCN) des Archives nationales.

La vocation première des Archives nationales est de conserver les archives publiques de l'État, à savoir les documents produits par les ministères et par les services de l'administration centrale. En plus de ses missions généralistes, le SCN francilien – implanté sur deux, et bientôt trois sites, à Paris, Fontainebleau et Pierrefitte-sur-Seine, conserve également le minutier central des notaires de Paris et de nombreux fonds d'archives privés. Les deux autres SCN ont quant à eux des vocations thématiques, recouvrant à la fois le domaine des archives publiques de l'État et celui des archives privées.

Le SCN Archives nationales du monde du travail est implanté à Roubaix (Nord) et a pour mission de collecter, conserver et mettre à la disposition du public les fonds d'archives dits « du monde du travail », qu'il s'agisse d'archives publiques ou d'archives privées. Enfin, le SCN Archives nationales d'outre-mer est installé à Aix-en-Provence et a pour mission la « conservation des archives relatives à la présence coloniale française outre-mer », à l'exception du Maroc et de la Tunisie qui étaient des protectorats, dont les archives sont conservées par le ministère des Affaires étrangères.

A ces services d'archives définitives centraux, il convient d'ajouter les directions des archives des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, comme indiqué ci-dessus. Le ministère des Affaires étrangères, dont les archives étaient installées au Quai d'Orsay depuis la construction de ce palais, s'est doté en 2007 d'un bâtiment d'archives spécialisé sis à La Courneuve afin de conserver et de communiquer au public ses archives définitives. Quelques fonds historiques sont également conservés à Nantes.

Le service historique de la Défense est quant à lui en charge des archives définitives du ministère de la Défense. Son site principal se trouve au château de Vincennes mais les archives définitives de ce ministère sont en réalité réparties sur tout le territoire national avec dix sites⁶ dépendant du service historique de la Défense, auquel il faut ajouter l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) situé à Ivry-sur-Seine.

Les ministères économiques et financiers qui bénéficient d'une autonomie de fait depuis

⁶ Vincennes, Châtellerauld, Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort, Toulon, Fontainebleau, Le Blanc, Caen.

longtemps, sont régis par les arrêtés du 8 novembre 1971 et du 8 mars 1982 relatifs respectivement à la création et aux missions du service des archives économiques et financières⁷. Leurs archives sont gérées par le Centre des archives économiques et financières (CAEF) implanté dans les locaux de Bercy, avec un bâtiment pour la conservation des archives intermédiaires et définitives à Savigny-le-Temple. Aucun contrôle scientifique et technique de l'État sur ces archives n'est, de fait, exercé par les archives de France, malgré les termes de l'arrêté du 8 mars 1982.

Enfin, depuis le décret n° 68-15 du 5 janvier 1968 relatif à ses archives, la préfecture de Police de Paris est dispensée du versement de ses archives aux Archives nationales. Ainsi, même si le recrutement récent d'un conservateur du patrimoine pour ce service assure une bonne coordination avec les Archives de France, il n'en reste pas moins que la préfecture de Police de Paris communique elle-même ses archives définitives et mène un certain nombre de projets tels que numérisations et projet d'archivage électronique (projet EGEON).

Il reste à signaler le cas spécifique des archives des assemblées parlementaires qui sont régies par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui, dans son article 7 bis, précise que « chaque assemblée parlementaire est propriétaire de ses archives et responsable de leur conservation et de leur mise en valeur. Elle détermine les conditions dans lesquelles ses archives sont collectées, conservées, classées et communiquées ». Il n'en reste pas moins que jusqu'en 1997, des archives de l'Assemblée nationale ont été en partie versées aux Archives nationales. La coupure de 1958 n'est d'ailleurs pas rigide et les assemblées conservent des archives des régimes antérieurs.

Au niveau territorial, les archives définitives des services déconcentrés de l'État (préfectures, directions départementales et régionales, etc.) sont conservées par les services départementaux d'archives implantés au chef-lieu de chaque département. Même si les archives de l'État représentent 70 à 80% des documents collectés et conservés par ces services, les missions de ces derniers vont bien au-delà des seules archives de l'État puisque les agents de l'État mis à disposition des collectivités territoriales au sein des services départementaux d'archives⁸ assurent le contrôle scientifique et technique de l'État⁹ sur l'ensemble des archives publiques produites dans le ressort du département soit un domaine extrêmement vaste¹⁰ : archives des régions, des conseils généraux, des communes, des établissements publics, des hôpitaux, des universités, des organismes de droit privé chargés de missions de service public, etc. Ce contrôle porte « sur les conditions de gestion, de

7 Félix Rocquain, auteur de l'article « Archives » du *Dictionnaire de l'administration française* publié sous la direction de Maurice Block note ainsi, 5e édition, 1905, p. 193 : « en principe tous les ministères devraient verser aux Archives nationales les dossiers et registres qui ont cessé d'être utiles à l'expédition courante des affaires. En fait, les ministères des affaires étrangères, de la guerre, de la marine (jusqu'en 1899), des colonies et des finances se sont constituées en archives indépendantes. Les archives de ce dernier ministère ont été incendiées au mois de mai 1871 ».

8 Les directeurs des services départementaux d'archives sont notamment choisis parmi les conservateurs ou conservateurs généraux du patrimoine, conformément à l'article L. 212-9 du code du patrimoine. En 2010, les agents de l'État mis à disposition des collectivités locales (directeurs et autres agents de l'État provenant des corps scientifiques de la conservation et de la documentation) étaient au nombre de 261.

9 Code du patrimoine, art. L. 212-6 et L. 212-6-1.

10 Article 2 du décret n° 79-1037 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques.

collecte, de sélection et d'élimination ainsi que sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement et la mise en valeur du patrimoine archivistique » (titre II de l'article 2 du décret n° 79-1037).

Au-delà du contrôle scientifique et technique et de la mise à disposition de personnels, l'action de l'État sur le réseau des services départementaux d'archives se manifeste aussi par le soutien financier à la rénovation ou à la construction de nouveaux bâtiments. Ce soutien financier peut atteindre jusqu'à 30 % des dépenses engagées, et se justifie par la conservation par les conseils généraux, des archives des services déconcentrés de l'État. Il contribue efficacement au maintien du réseau des archives en France¹¹.

D'autre part, et toujours dans le but d'une plus large mise à disposition du grand public des ressources patrimoniales, le ministère de la Culture soutient financièrement les campagnes de numérisation engagées par les collectivités territoriales. L'appel à projets numérisation rencontre un succès toujours plus grand auprès des services d'archives et porte essentiellement sur des documents liés à l'histoire des familles et des communes et terroirs comme l'état civil, au cadastre ou encore à des documents iconographiques. Ce soutien a contribué à la mise en ligne de 174 millions de pages d'archives sur les différents sites des archives en France et s'est traduit par une croissance particulièrement sensible de la fréquentation des archives par nos contemporains. Ainsi, en 2009, ce sont plus de 1,5 milliards de pages qui ont été vues sur les sites web des services départementaux d'archives.

11 Parmi les chantiers en cours les plus ambitieux et les plus emblématiques de cette nouvelle politique, on peut citer ceux des archives départementales de l'Hérault, du Nord et du Rhône, ainsi qu'en Outre-mer, celui de la Guyane.

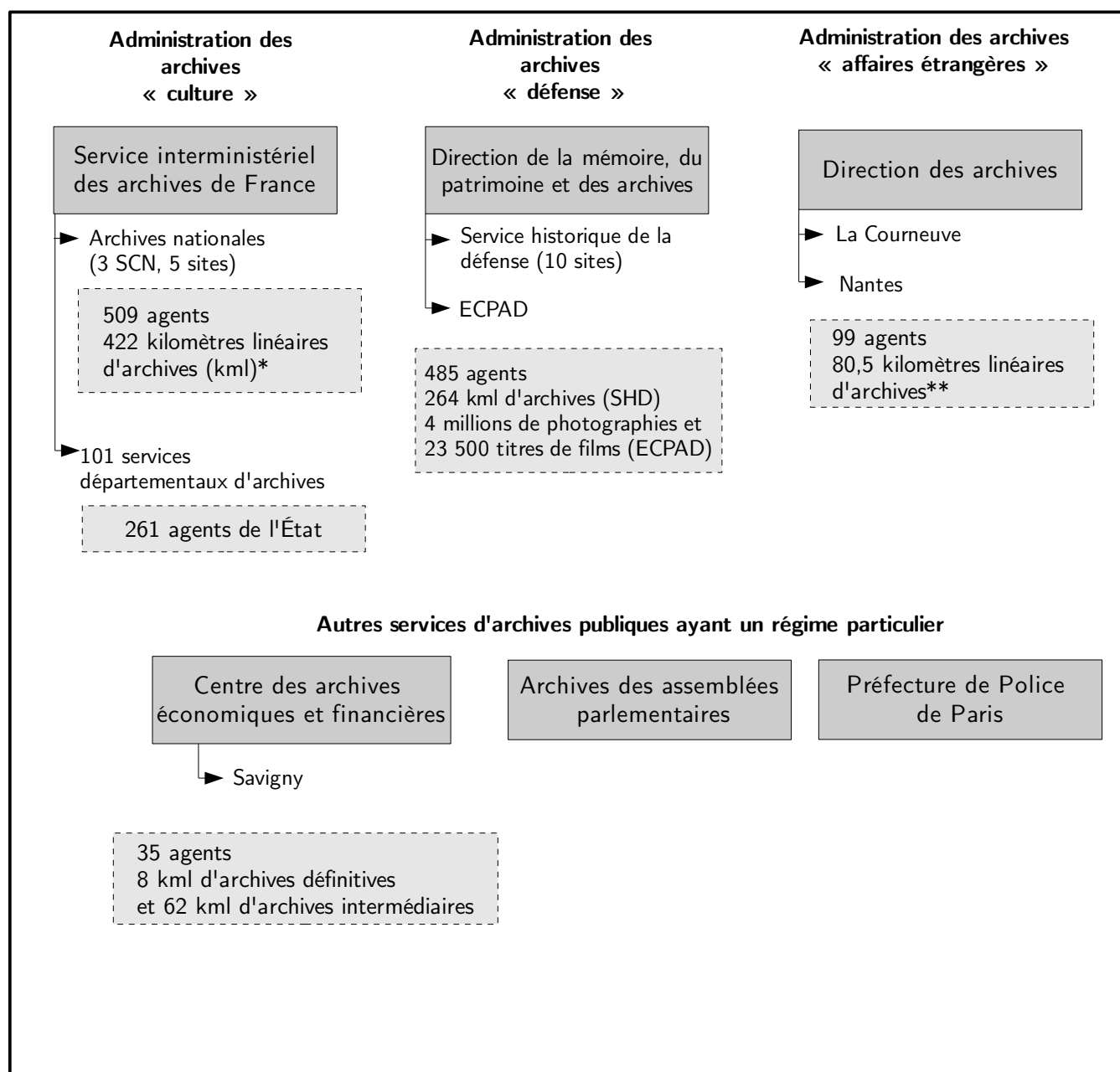


Fig. 02 – le réseau des archives définitives de l'Etat

* Source : chiffres-clés 2009 des archives nationales

** Ces chiffres comprennent aussi les archives intermédiaires de l'administration centrale. Ils ne comprennent pas les deux bibliothèques de La Courneuve (7,5 kml) et de Nantes (2kml).

Le réseau des archives administratives courantes et intermédiaires

La gestion des archives courantes et intermédiaires consiste en la première partie du cycle de vie des archives qui court jusqu'à l'extinction de la durée d'utilité administrative des documents pour l'administration productrice et durant laquelle la responsabilité des archives échoit au service qui les a produites.

Cette gestion doit aussi être examinée aux deux échelons, central et territorial.

A l'échelon central, la règle générale est celle d'un réseau de missions des archives implantées au sein de chaque ministère. Ce réseau des missions est, depuis 2007 et suite aux recommandations du rapport du président Stirn, rattaché au service interministériel des Archives de France, en raison du caractère interministériel et régalien de la politique de contrôle en amont, de tri et de collecte des archives. Ce rattachement visait ainsi à donner une plus forte légitimité au conservateur en mission vis-à-vis du service producteur.

Chaque mission se compose de personnels scientifiques du ministère de la Culture (service interministériel des Archives de France) et d'agents du ministère d'accueil placés sous son autorité (75 agents en 2009). Le chef de mission exerce le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives, assure le pré-archivage et fait le lien avec les Archives nationales pour ce qui est des archives définitives. Enfin, il suit les établissements publics rattachés à son ministère. Pour assurer ces tâches, la mission dispose de locaux de pré-archivage et de moyens qui lui sont affectés par le ministère d'accueil. Pour les ministères concernés, les missions ont en réserve aujourd'hui environ 58,5 kml d'archives et en versent chaque année environ 4 kml aux Archives nationales.

Ce schéma fonctionne pour la présidence de la République, les services du premier Ministre et pour les départements ministériels suivants : , intérieur, outre-mer, éducation nationale, enseignement supérieur, recherche, ministères sociaux, sports, écologie, développement durable, transports, culture.

Ce système connaît toutefois deux exceptions, au-delà du cas des ministères économique et financier dont le positionnement spécifique a été évoqué plus haut. Au ministère de la Justice, la mission est dirigée par un conservateur en position normale d'activité et rémunéré par le ministère de la Justice. Il n'y a donc pas de contrôle scientifique et technique exercé de la part du service interministériel des Archives de France mais les archives définitives sont versées aux Archives nationales. Concernant le ministère chargé de l'agriculture, le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives est exercé par le bureau des missions dans la mesure où le service en charge des archives est dirigé par un agent du ministère de l'Agriculture. Dans ce cas également, les archives définitives sont versées aux Archives nationales.

Par ailleurs, le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives est également exercé par le bureau des missions suivant les domaines d'intervention de chacun, sur les

grands corps de l'État, ainsi que sur une partie des opérateurs de l'État (environ 250 sur presque 800). Sauf exception, comme au Conseil d'État et à la Cour des Comptes notamment, les archivistes, qui sont très rarement des conservateurs, ont des formations initiales diverses, sur des positions statutaires variées et plus ou moins pérennes. Les archives définitives sont également versées aux Archives nationales, selon des délais variés.

Quant aux ministères des Affaires étrangères et de la Défense, ils fonctionnent selon des systèmes qui leur sont propres. La direction des archives du ministère des Affaires étrangères effectue une partie du pré-archivage de l'administration centrale à La Courneuve et, pour les services délocalisés, une autre partie à Nantes. De son côté, la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la Défense contrôle sur l'ensemble du territoire nationale, huit centres d'archives intermédiaires¹², employant près de 485 agents.

¹² Bureau des anciens de la Légion étrangère, bureau des archives et des réserves de l'armée de l'air, bureau central des archives administratives militaires, bureau maritime des matricules, dépôt central des archives de la justice militaire, établissement d'impression, de diffusion et d'archives du commissariat de l'armée de terre, service des archives médicales et hospitalières des armées, sous-direction des pensions.

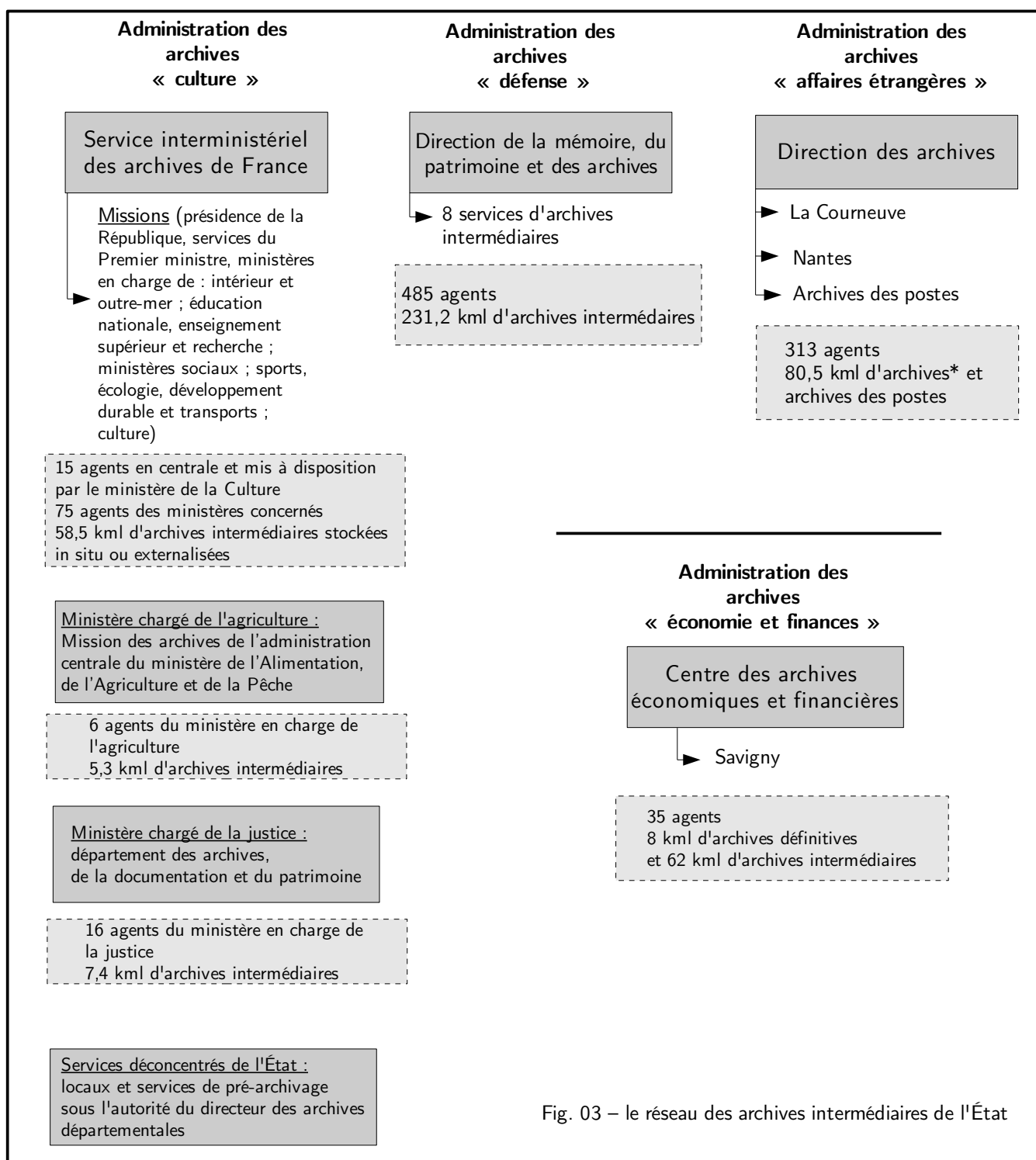


Fig. 03 – le réseau des archives intermédiaires de l'État

*Ces chiffres comprennent aussi les archives définitives de La Courneuve. Ils ne comprennent pas les deux bibliothèques de La Courneuve (7,5 kml) et de Nantes (2kml).

A l'échelon local, la situation est beaucoup plus contrastée. En effet, depuis leur décentralisation en 1986, les services départementaux d'archives n'assurent plus l'archivage intermédiaire des services et établissements de l'État au niveau local, même s'ils apportent toujours conseil et soutien pour la gestion de ces archives.

Ces services disposent parfois de locaux de pré-archivage mais la qualité du pré-archivage des services déconcentrés de l'État est cependant d'une très grande hétérogénéité et souvent peu satisfaisante dans la mesure où le périmètre couvert est très partiel, le nombre d'agents qui y sont affectés trop peu important, et sans contrôle systématique des services départementaux d'archives.

Enfin, lorsque les services ne disposent pas de tels locaux et que leurs espaces de conservation sont saturés, ils peuvent, depuis la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 sur les archives, recourir à des sociétés privées pour externaliser la conservation de leurs archives publiques courantes et intermédiaires. En effet, l'externalisation est un mode de gestion qui, dans un contexte de situation immobilière tendue et pour la conservation d'archives très peu consultées, peut constituer une réponse aux besoins des administrations.

Jusqu'en 2008, **l'externalisation** n'était autorisée que pour les archives des services de l'État dépourvues d'intérêt historique et qui, à l'issue de leur durée d'utilité administrative, pouvaient ainsi être éliminées. Ceci étant, il s'agissait depuis quelques années d'une pratique déjà assez largement répandue qu'il devenait par conséquent nécessaire d'encadrer. Ainsi, en 2007, 32 départements faisaient état d'opérations connues, très majoritairement pour la conservation, la communication et les éliminations d'archives. Ces prestations concernaient en tout premier lieu les juridictions, en particulier les tribunaux de grande instance et tribunaux de commerce, les établissements hospitaliers et dans une moindre mesure, certains services déconcentrés.

La réforme du code du patrimoine opérée par la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 sur les archives et la publication du décret n° 2009-1124 du 17 septembre 2009 a ainsi élargi le champ de l'externalisation. Peut désormais être externalisée la conservation de toutes les archives publiques courantes et intermédiaires, qu'elles soient éliminables ou non, et qu'elles relèvent des services de l'État ou de leurs établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, ou encore des officiers publics et ministériels ou des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public.

Les entreprises doivent faire l'objet d'une procédure d'agrément auprès du service interministériel des Archives de France, à l'issue de laquelle elles sont autorisées, par arrêté ministériel, à effectuer des prestations d'archivage externalisées. Les règles de délivrance de l'agrément sont définies aux articles 20-5 à 20-13 du décret du 3 décembre 1979. L'agrément est délivré à une personne physique ou morale, pour des implantations désignées par l'arrêté, qui doivent être situées sur le territoire national. Les demandes d'agrément déposées auprès du service interministériel des Archives de France sont nombreuses : depuis le début de l'année 2010, 83 demandes d'agrément ont été examinées, 16 ont été acceptées et ont donc fait l'objet d'un arrêté, 38 ont été rejetées et 29 sont en cours d'examen.

Au-delà de ce maillage, un paysage très éclaté

Le panorama qui vient d'être dressé montre bien que, si le réseau des archives piloté par le ministère de la Culture et de la Communication est ancien, puissant et structuré, des raisons historiques ont pourtant fait coexister depuis la Révolution, trois grands réseaux ministériels (culture, défense, affaires étrangères), créant une situation peu favorable à la définition d'une politique unique des archives. De nombreux facteurs de dispersion viennent s'ajouter à cette fragmentation déjà importante parmi lesquels une multiplication croissante des institutions destinées à conserver des archives, une gestion immobilière des bâtiments d'archives non coordonnée et parfois peu cohérente et enfin, une hypertrophie de la production administrative depuis un demi-siècle qui peut affecter certaines séries ou certains dépôts d'archives publiques de véritables troubles acromégaliens.

Particularités locales, aléas historiques et autonomies de fait

De multiples vicissitudes historiques expliquent qu'un certain nombre d'institutions qui ne sont pas des services publics d'archives conservent cependant des archives publiques.

C'est le cas, en premier lieu, de nombreuses bibliothèques patrimoniales, à commencer par la Bibliothèque nationale de France, du fait de la politique d'acquisition des manuscrits, mais aussi d'acceptation de dons ou de legs testamentaires, empruntant parfois des canaux inattendus. De la même manière, de nombreux musées, de toutes catégories et spécialités, des sociétés savantes ou des associations ont reçu des archives, qui ne leur étaient pas destinées, mais que la volonté des détenteurs conduisait vers ces lieux de conservation. Enfin, on sait bien que la faiblesse de la distinction entre papiers d'État et papiers de famille a maintenu dans des fonds d'archives privées, et peut-être maintient encore, des fonds connus et répertoriés et qui sont par nature archives publiques.

Les causes de cette dispersion sont nombreuses. Elles tiennent d'abord à la conception ancienne des hommes de gouvernement sur la destinée de leurs papiers. Lorsqu'il devint secrétaire d'État, Richelieu avait rencontré les plus grandes difficultés à récupérer les archives de son prédécesseur. Le trésor des chartes, lui-même, était en si grand désordre qu'il entreprit de le faire classer et on sait que la recherche du contrat de mariage de Louis XIII en 1628, amena à le retrouver chez un épicier. Néanmoins, le cardinal, si attaché à sa gloire posthume, organisait celle-ci plutôt à travers les bâtiments ou sa bibliothèque. Ses papiers, considérés comme « biens meubles » passèrent à ses nièces et ne furent réunis (non sans prélèvements divers) aux archives des affaires étrangères qu'en 1704, lorsque Colbert de Torcy, au moment du décès de la duchesse d'Aiguillon estima qu'il s'agissait de papiers « intéressant directement le service du roi¹³ ».

Mazarin adopta la même attitude que son illustre prédécesseur, privilégiant les bâtiments, les collections, les livres et dispersant ou abandonnant à leurs détenteurs ses

13 François HILDESHEIMER, *Richelieu*, Flammarion, 2004.

papiers qui sont aujourd'hui aux archives des affaires étrangères, à la Bibliothèque nationale ou à la Bibliothèque mazarine¹⁴.

Enfin, dernier exemple et pour rester dans des périodes anciennes, les papiers du duc de Richelieu, talentueux premier ministre de la Restauration, sont restés dans sa famille jusqu'en 1932. A ce moment, le dernier duc de Richelieu légua ceux-ci à la Sorbonne où ils sont conservés et intégrés à la bibliothèque Victor Cousin¹⁵.

Si des hommes d'État de premier plan traitaient ainsi le sort de leurs archives, il n'est pas surprenant que la dispersion soit pour l'Ancien Régime une sorte de règle. S'il y a un fonds qui, en principe, avait vocation naturelle à intégrer les Archives nationales, c'est bien celui du Conseil du roi, véritable cerveau du mécanisme gouvernemental de la monarchie administrative. Or, lorsque Michel Antoine écrit son grand livre sur le sujet, il cite certes une majorité de sources aux Archives nationales et à celles des affaires étrangères et de la défense, mais aussi à la Bibliothèque nationale, à celles de l'Arsenal, de l'Assemblée nationale et du Sénat¹⁶.

D'ailleurs, c'est à la Bibliothèque nationale que l'on trouve la majorité des papiers de Colbert ou de la famille ministérielle des Brienne. Parfois, le nomadisme est encore plus original. La famille Godefroy, dont l'un des membres avait dressé les premiers inventaires du Trésor des chartes en 1625, fut chargée de rassembler, après les conquêtes militaires de Louis XIV, des documents dans les provinces du Nord et de l'Est pour justifier par des titres d'éventuelles contestations. Nous sommes au centre de la justification des « droits du roi » et cependant ces preuves se trouvent aujourd'hui soit à la bibliothèque de l'Institut de France, soit à la bibliothèque municipale de Lille.

Enfin, il ne faut jamais négliger la part de l'anecdotique, qui seule explique des situations imprévisibles. C'est à sa proximité de la forteresse, que la bibliothèque de l'Arsenal doit d'avoir reçu, après la prise de la Bastille, les archives pénitentiaires jetées à la rue, rassemblées et transportées au plus près.

Voici pour le passé. On assiste par ailleurs aujourd'hui à la multiplication de centres spécialisés liés parfois à des préoccupations mémorielles, qui très rapidement visent à constituer des collections ou fonds d'archives en théorie privés au sein desquels très rapidement archives privées et archives publiques se mêlent. Un des exemples les plus éclairants est très certainement celui de l'Institut mémoires de l'édition contemporaine (IMEC).

La question des archives des hommes politiques est également délicate. De fait, elles contiennent des archives dont la nature est clairement publique. Mais la création durant ces dernières années de nombreuses fondations et instituts, destinés à la conservation des archives privées des hommes politiques a ajouté une certaine confusion puisque beaucoup de ces institutions conservent aussi des archives publiques. De même, la fondation nationale des sciences politiques compte, parmi les fonds qu'elle conserve, des documents d'archives publiques.

Il n'est pas lieu de faire ici un catalogue détaillé de toutes les exceptions qui composent le paysage des archives en France mais il est important de souligner que les quelques exemples développés ici pourraient être multipliés. Toutes ces particularités, ces autonomies

14 Georges DETHAN, *Mazarin, un homme de paix à l'âge baroque*, Imprimerie nationale, 1981.

15 Emmanuel de WARESQUIEL, *Le duc de Richelieu, 1766-1822*, Perrin, 2009.

16 Michel ANTOINE, *Le conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Droz, Paris-Genève, 1970.

de droit ou de fait, ajoutent à l'éclatement du paysage des archives publiques en France et confirment l'état de « balkanisation » des archives, elles expliquent aussi que les politiques publiques menées en matière d'archives souffrent d'un certain manque d'efficacité.

Une gestion immobilière non coordonnée

En matière immobilière, domaine certainement le plus visible mais aussi le plus coûteux, des projets concomitants tels que le bâtiment des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine (en construction) et celui des archives du ministère des Affaires étrangères à La Courneuve (inauguré récemment) ont vu le jour à quelques années et à quelques kilomètres de distance, tandis que d'autres pourraient à court terme être mis en chantier sans coordination aucune. Les conséquences en termes de coûts d'investissement mais aussi aujourd'hui de fonctionnement sont lourdes, en particulier au regard de la situation géographique des deux bâtiments de Pierrefitte et de La Courneuve qui sont trop proches pour que le regret d'un voisinage plus immédiat ne soit pas publiquement évoqué, en raison des multiples possibilités de mutualisation qui en seraient découlées.

Le ministère de la défense mène par ailleurs une politique active en matière d'archives courantes et intermédiaires avec l'existence de plusieurs centres d'archivage intermédiaire répartis sur l'ensemble du territoire employant plusieurs centaines d'agents. Une réflexion sur la mutualisation de ces ressources en faveur d'autres services déconcentrés de l'État devrait être engagée le plus vite possible.

Une maîtrise de plus en plus difficile de la production administrative

Par ailleurs, la maîtrise documentaire de l'ensemble de la production administrative est de plus en plus difficile, du fait notamment, depuis plusieurs dizaines d'années, de l'accroissement exponentiel de celle-ci. Aux Archives nationales, si l'ensemble des archives depuis le Moyen Âge jusqu'en 1790 occupe 19 kilomètres linéaires, aujourd'hui près de 7 kilomètres linéaires d'archives entrent chaque année dans cet établissement, qui ne représentent eux-mêmes que 5 à 10% de la production d'origine. En trois années du vingt-et-unième siècle, les Archives nationales accumulent l'équivalent du linéaire du millénaire capétien. Pour les archives départementales, on constate le même phénomène qui va en s'accroissant de plus en plus rapidement : près de 26 kilomètres linéaires d'archives conservés dans les services départementaux d'archives en 1996, plus de 43 en 2006.

Ce mouvement s'accroît avec les réformes administratives de très grande ampleur mises en œuvre depuis quelques années, depuis les conséquences des lois de décentralisation, le resserrement des administrations centrales et la multiplication des

opérateurs et des agences, jusqu'à la refonte de la carte judiciaire ou la réforme de l'administration territoriale de l'État. La dématérialisation des procédures administratives en cours (voir *infra*) rend encore plus complexe la prise en charge des archives. Le ministère de la Défense connaît lui aussi de forts impacts archivistiques liés d'une part à la réforme de la carte militaire et d'autre part au regroupement à venir des services centraux à Balard.

A l'issue de ce chapitre introductif, force est de relever un paradoxe évident. Alors que l'administration française des archives dispose d'un réseau dense, organisé de longue date et bien implanté sur le territoire, la politique des archives est en réalité très hétérogène et par là même peu satisfaisante tant en termes de cohérence que de maîtrise des dépenses publiques. Cette situation pâtit en effet de facteurs auxquels les remaniements institutionnels et juridiques développés dans l'avant-propos n'ont pas su remédier et qui sont principalement l'absence d'une instance hiérarchique apte à coordonner et à unifier les politiques menées en matière d'archives. Si cette absence d'unité est liée à l'histoire même de l'État en France, la situation contemporaine pourrait porter en elle les risques d'une aggravation de ses conséquences, si du moins aucune mesure n'était mise en œuvre.

DEUXIÈME PARTIE -

RENFORCER ET AMÉLIORER LA GESTION ET L'ACCÈS

AUX ARCHIVES

Action n° 1 – Améliorer la gestion des archives

Le chapitre introductif a montré à quel point la situation du réseau des archives en France est hétérogène et éclatée. Pour autant, à l'échelon central comme à l'échelon territorial, naissent de plus en plus d'initiatives allant dans le sens d'une amélioration de la gestion des archives de l'État. Cependant, la marge de progrès est encore importante et il apparaît qu'un véritable gain d'efficacité ne sera atteint que si une nouvelle impulsion est non seulement donnée, mais accompagnée et suivie à un niveau adapté.

Diagnostic : une situation en progrès malgré un éclatement persistant

A l'échelon central

Comme indiqué ci-dessus, ce sont les services des missions des archives qui, sauf exception, assurent dans chaque ministère la collecte et le contrôle des archives courantes et intermédiaires. Les chefs de ces missions ont été rattachés, au moment de la création des SCN Archives nationales, au bureau des Missions de la direction des Archives de France, aujourd'hui service interministériel des Archives de France. Ce rattachement a été opéré, comme il a été précisé plus haut, pour renforcer le caractère interministériel des missions. Une note diffusée le 13 mars 2010 par le directeur général des Patrimoines à l'ensemble des secrétaires généraux des ministères et directeurs généraux des opérateurs nationaux vise notamment à rappeler ce caractère interministériel et régalien en définissant précisément les conditions d'un pilotage et d'un contrôle d'une « fonction archives intégrée ».

Au cours des dernières années, les efforts des missions se sont orientés dans quatre

grandes directions : une politique affirmée du renforcement du contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des opérateurs nationaux ; la collecte des archives électroniques ; la collecte des archives des cabinets ministériels et enfin l'effort de construction de réseaux d'archivistes à l'échelle nationale. Un travail similaire est également effectué auprès de l'ensemble des services des ministères de la Défense, des Affaires étrangères ou encore des ministères économique et financier, par, respectivement, le Service historique de la défense, la direction des Archives du ministère des Affaires étrangères (département des archives, centres d'archives et de documentation) ainsi que le Centre des archives économiques et financières.

Sur le premier point, **celui des opérateurs de l'État**, compte tenu de l'évolution de l'administration de l'État ces vingt dernières années (création d'opérateurs, d'agences, d'autorités administratives indépendantes), l'administration des archives chargée du contrôle scientifique et technique (le bureau des missions du SIAF) s'est trouvée confrontée à un défi important, celui de la maîtrise de cette nouvelle production documentaire. Un travail important a par conséquent été accompli qui a abouti à la constitution d'un réseau de 250 opérateurs qui tous ont mis en place une organisation de leur « fonction archives ». Cependant, ce champ demeure immense puisqu'il existe environ 800 opérateurs à l'heure actuelle. Par ailleurs, une circulaire récente des Archives de France¹⁷ sur le contrôle et la collecte des archives des opérateurs nationaux a permis de déterminer précisément les modalités du contrôle scientifique et technique de l'État sur leurs archives.

La collecte des archives des cabinets ministériels, pratiquée de longue date mais véritablement organisée depuis les débuts de la Cinquième République, a connu d'importants progrès liés à la reconnaissance sans équivoque de la nature publique des archives produites et reçues par les ministres et les membres de leurs cabinets dans le cadre de leurs fonctions. Lors de chaque remaniement ministériel, une note du Secrétaire général du gouvernement à l'ensemble des ministres rappelle à chacun son obligation en matière de versement des archives publiques sur tout support produites par eux-mêmes et leurs proches collaborateurs dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Les conservateurs et agents dans les missions des archives de leur côté, mènent d'autre part une action de sensibilisation, d'accompagnement et d'appui visant à organiser la fonction archives dans les cabinets dès la constitution de ces derniers. Par ailleurs la loi du 15 juillet 2008 sur les archives a intégré explicitement cette collecte en légalisant la pratique des protocoles, systématisés depuis la fin des années 1980, qui garantissent notamment la consultation du producteur avant toute communication à des tiers (art. L 213-4 du Code du patrimoine).

Ceci étant, on constate une qualité très inégale de ces collectes, liée notamment aux conditions dans lesquelles les remaniements se sont effectués¹⁸. Il n'y a donc aucune exhaustivité de la mémoire des différents gouvernements. Au ministère des Affaires étrangères, le bilan qualitatif des versements des cabinets ministériels est satisfaisant bien que la pratique du protocole y soit peu répandue. A l'inverse, au ministère de la défense, le

¹⁷ Circulaire DGP/SIAF/2010/020 du 25 novembre 2010. Contrôle et collecte des archives des opérateurs de l'État

¹⁸ A titre d'exemple et hors ministères chargés des finances, de la défense et des affaires étrangères : 691 mètres linéaires d'archives de cabinet ont été collectés en 1993 (gouvernement Bérégovoy) ; 254 ml en 2001 (gouvernement Jospin III) ; 1540 ml en 2007 (gouvernement Villepin).

protocole, bien que systématique, donne des résultats inégaux¹⁹.

On peut regretter le manque de réflexion commune entre le réseau culture et les autres réseaux ministériels sur cette question stratégique.

La collecte des archives électroniques à l'échelon central montre des faiblesses plus préoccupantes encore. Nous reviendrons sur ce point essentiel dans la suite du rapport. Toutefois il est avéré que les services créateurs de données électroniques (données structurées, bureautique ou messageries) n'associent pas suffisamment en amont les archivistes : au mieux les archivistes récupèrent les données numériques sans métadonnées suffisantes et dans un format peu pérenne, ce qui rendra leur exploitation par la recherche soit malaisée soit impossible ; au pire la prise en charge au titre de l'archivage s'avère impossible et les données sont alors perdues. Un bon exemple en est l'archivage des documents bureautiques et messageries. Hormis quelques réalisations pilotes conduites au sein des services du Premier ministre et qui peinent parfois à se pérenniser lorsqu'un changement de cabinet intervient, les collectes sont improvisées avec la constitution de « vrac » numériques devant lesquels les archivistes se trouvent démunis étant donné les volumes très importants à traiter. Autre exemple, au sein du ministère chargé des affaires étrangères, l'application Schumann expurge sans aucun archivage les télégrammes diplomatiques à l'issue d'une durée de deux ans, donnant ainsi lieu à une perte sèche pour la mémoire du ministère des Affaires étrangères, et créant paradoxalement de nouveaux « temps obscurs » pour les historiens.

La constitution de réseaux de professionnels. Il s'agit de constituer, depuis le niveau central et sous l'impulsion des missions des Archives de France, un réseau professionnel d'archivistes, documentalistes sur l'ensemble du territoire qui, sous le contrôle scientifique et technique de l'État, anime une fonction archives pour l'ensemble des administrations territoriales de l'État. Un exemple « historique » en est donné par l'ancien ministère de l'équipement qui a organisé la « fonction archivage » en réseau au niveau déconcentré depuis une vingtaine d'années avec les bureaux d'archives intermédiaires (BAI) implantés dans les anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et directions régionales de l'équipement (DRE), en application de la circulaire 1998-5 du 19 juin 1998 sur les archives des DDE.

A l'heure actuelle, suivant les très nombreuses réorganisations intervenues tant au niveau central qu'au niveau territorial, la mission des archives définit et anime la politique nationale d'archivage avec le principe du maintien d'un réseau expert ministériel au sein de chaque direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (formation, sensibilisation des acteurs, diffusion d'information).

Plus récemment, deux autres départements ministériels ont engagé la constitution d'un réseau métier.

L'ampleur du ministère chargé de l'éducation, ainsi que son maillage sur le territoire, ont justifié depuis longtemps la présence d'une fonction archives au sein des services académiques. Le rectorat de Paris a disposé, le premier, d'une telle fonction grâce au concours de la direction des Archives de France et à l'importance de ses archives puisque,

¹⁹ 20,8 mètres linéaires collectés pour le cabinet d'Alain Richard, 70 ml collectés pour celui de Michèle Alliot-Marie, les deux versements couvrant chacun une période de cinq ans.

pendant plus d'un siècle après sa création, le ministre de l'instruction était recteur de Paris, il a été depuis lors suivi par de nombreux autres²⁰.

Autre exemple : celui de la santé. Depuis la récente réorganisation de l'administration centrale, le bureau de la Politique documentaire et le bureau des Archives, ont décidé de s'associer pour piloter le réseau documentaire national, qui s'étend dorénavant à la fonction « archives ». La mise en place d'une structure de documentation et d'archives dans chaque agence régionale de santé est désormais recommandée.

A l'échelon territorial

A l'échelon territorial, un faisceau de textes et de réformes créent un contexte favorable à des opérations de mutualisation dont on voit déjà quelques réalisations. Pour autant, la situation en matière d'archives dans les services déconcentrés de l'État reste encore trop hétérogène.

Le contexte a commencé à évoluer et il convient notamment de souligner à cet égard l'apport de la circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'État. Celle-ci a constitué un progrès indéniable, dans la mesure où elle rappelle l'importance fondamentale d'une bonne gestion des archives intermédiaires et où elle identifie clairement les responsabilités en la matière, en particulier celle du préfet pour les services déconcentrés de l'État. Pour la première fois, la circulaire évoque la question des archives électroniques en mentionnant la question de l'authenticité des données et de la nécessité de conserver des métadonnées. Enfin, cette circulaire indique également des pistes en matière de mutualisation²¹.

Depuis 2008, les très importantes réformes conduites tant au niveau de la refonte de la carte judiciaire qu'au niveau des autres services territoriaux de l'État (Reate) ont eu des impacts très lourds en matière de gestion de l'information et d'archivage.

Une étape importante a été la publication de la note du Secrétariat général du Gouvernement du 30 juillet 2010 relative à la mutualisation des fonctions support des services déconcentrés de l'État, qui doit désormais intervenir au niveau du secrétariat général des affaires régionales (SGAR). Cette note comporte de façon explicite un volet relatif aux archives incitant les préfets à explorer les possibilités de mutualisation en la

20 En 2010, plus d'un rectorat sur trois environ dispose d'un archiviste ou d'une personne ayant en charge, à plein temps, le suivi des archives. Certains sont des archivistes professionnels titulaires (Paris, Nantes, Nancy-Metz), d'autres sont contractuels (Toulouse, Poitiers), tandis que certains rectorats ont fait le choix d'affecter dans cette fonction un agent titulaire non professionnel des archives (Bordeaux, Guyane). Compte tenu des déménagements, des rapprochements administratifs entre rectorats et inspections académiques, certains rectorats ont recours à des vacances ponctuelles, souvent sous le contrôle des archives départementales (Lille par exemple).

21 Il est difficile d'évaluer précisément les conséquences de cette circulaire. Elle a permis d'une façon certaine à plusieurs projets de mise en place de centres de préarchivage de se concrétiser. A l'heure actuelle, au-delà du réseau de services d'archives intermédiaires contrôlés par le ministère de la Défense (voir *supra*), on estime, à partir des rapports annuels de services départementaux d'archives, à 16 le nombre de préfectures s'étant dotées de centres de pré-archivage. Au sein des anciennes DDE, 24,5 agents étaient en charge de 17 bureaux d'archives intermédiaires en 2007. Les juridictions sont également pourvues de ce type de centres, puisqu'en 2007, huit départements en avaient recensé, dont le plus important est celui de la cour d'appel de Paris (80 kml). Il faut savoir qu'en 2007, l'audit mené par la DGME sur les archives avait évalué à 53 €/an le coût annuel du mètre linéaire d'archives intermédiaires.

matière. Le fait que la gestion des archives soit rappelée et reconnue explicitement parmi les chantiers de mutualisation, pourra sans aucun doute permettre aux directeurs des services départementaux d'archives de s'appuyer sur cette disposition pour continuer les actions déjà entreprises, et au-delà réaffirmer leur place parmi les services de l'État, à compétence mixte.

D'ores et déjà, **de nouvelles initiatives** s'appuyant sur cette invitation à développer des projets de mutualisations notamment autour de la fonction archives, sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre. Ces projets doivent bien évidemment s'articuler avec les schémas régionaux et départementaux de mutualisation, ainsi qu'avec les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), ou encore les plans interministériels de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines au niveau régional pour les plans de formations. Retenons, parmi d'autres, deux exemples significatifs, l'un en région, l'autre en département.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, vient d'être créée une Mission interministérielle régionale pour la gestion de l'archivage (MIGA). Appuyée sur les services de la direction régionale des affaires culturelles, cette mission aura pour but de mutualiser des ressources humaines et/ou financières pour permettre l'emploi d'archivistes professionnels mis à disposition des services et établissements de l'État en région, en temps partagé. Les projections effectuées par les Archives départementales du Nord donnent dans cette configuration cinq archivistes à temps plein pour 6500 agents, soit 15 semaines d'intervention par entité et par an. La mission pilotera également, sous le contrôle scientifique et technique de l'État exercé par les archives départementales, les plans interministériels de formation (sensibilisation des dirigeants et formations plus poussées des agents) ainsi que les marchés mutualisés éventuels d'externalisation.

Dans l'Orne, le préfet a décidé de mutualiser dans des délais brefs la gestion des archives intermédiaires des services installés à la cité administrative et à la préfecture, confiée à un Service mutualisé d'archives interministérielles (SMAI). Cette mutualisation des locaux et la centralisation de la gestion des mouvements sont de fait les conditions nécessaires à une gestion des flux au plus près des délais et à une utilisation cohérente des espaces.

Proposition : un pilotage interministériel renforcé pour prolonger et rationaliser ces initiatives

Au vu du panorama décrit dans le chapitre introductif d'une part et du diagnostic posé ci-dessus d'autre part, il apparaît que le pilotage pourrait être dans un premier temps centré en particulier sur les points suivants.

- *La cohérence des choix en matière immobilière tant pour les centres d'archivage intermédiaire que pour les services d'archives définitifs.*

Dans ce domaine, le pilotage devra permettre une visibilité de l'ensemble des projets d'investissement d'envergure permettant d'évaluer dans leur globalité la nécessité de ces projets, d'assurer ensuite leur coordination et ainsi maîtriser les dépenses publiques en étudiant toutes les mutualisations possibles.

Concernant les centres d'archivage intermédiaire, une étude approfondie permettrait de mieux déterminer les économies d'échelle à faire en mutualisant ou en améliorant la gestion de bâtiments existants en incluant notamment dans la réflexion les réalisations du ministère de la Défense. Une rationalisation est également à mettre en œuvre pour les centres à venir, en systématisant les projets de mutualisation pour la gestion des archives à l'échelle des départements ou des régions, à l'exemple des projets cités plus haut développés en Nord-Pas-de-Calais et dans l'Orne. A cet égard, l'impulsion donnée aux actions de mutualisation au niveau de la région (portés par les SGAR) est un gage de rationalisation au niveau de ce territoire. Il conviendra notamment, en articulation avec les autres projets de mutualisation menés au niveau du territoire (achats, ressources humaines, fonctions comptables, communication, etc.) de trouver les dispositifs financiers adéquats pour porter de tels projets et encourager leur généralisation à l'ensemble des départements ministériels, y compris les services financiers ou les services relevant des ministères chargés de la défense ou de la justice.

– *La mise en œuvre d'une véritable fonction archives intégrée*

Celle-ci passe par la professionnalisation des réseaux archives, que ceux-ci œuvrent au sein des missions en administration centrale, des opérateurs nationaux, des réseaux métiers sur l'ensemble du territoire, des centres et missions interministérielles d'archivage intermédiaire. Il est ainsi nécessaire de faire évoluer le référentiel interministériel des métiers de l'État (RIME) en y incluant des fiches de postes pour des gestionnaires qualifiés d'archives courantes et intermédiaires, l'une relative à des fonctions de pilotage de la fonction archives et l'autre à la mise en œuvre de ce pilotage. Il conviendrait également de renforcer l'appui à la mise en place et au renforcement des réseaux métier ministériels existants en liaison étroite avec les directeurs des services départementaux d'archives. Alors que, on l'a vu, plusieurs réseaux se mettent en place et commencent à fonctionner, la question se pose de faire fonctionner une organisation matricielle composée du missionnaire des archives de France au niveau central, de l'archiviste-métier et du directeur du service départemental des archives dans le respect des missions et fonctions de chacun. Ce renforcement serait également un puissant levier pour organiser l'archivage des données et documents numériques des systèmes d'information à usage des services territoriaux, qui sont développés au niveau central.

– *Le renforcement des efforts déjà menés pour améliorer le contrôle scientifique et technique sur les archives des opérateurs de l'État et l'encadrement des autonomies de fait et de droit*

Le travail accompli qui d'ores et déjà a permis la constitution d'un réseau « archives » auprès de quelques 250 opérateurs nationaux est considérable. Il serait bien nécessaire de le poursuivre et surtout de le systématiser, en y associant les opérateurs relevant des domaines défense, affaires étrangères, économie et finances et en déterminant des politiques et une stratégie communes. Il n'est pas moins urgent également d'organiser le contrôle scientifique

et technique de l'État sur les services et opérateurs « autonomes » de l'État mentionnés dans le chapitre introductif. Sans ce contrôle, la balkanisation des archives publiques de l'État se poursuivra, dans la mesure où ces services conservent, d'une manière dérogatoire au droit commun, leurs archives définitives, sans qu'on connaisse parfaitement les différentes conditions d'accès à celles-ci. En effet, seuls quelques opérateurs ont signé avec les Archives de France une convention d'autonomie²². Les autres sont hors du champ de ce contrôle, qu'il s'agisse de services centraux ou de multiples opérateurs : la plupart des grandes écoles, le Museum national d'histoire naturelle, la Bibliothèque nationale de France, l'Observatoire de Paris, le Conservatoire national des arts et métiers, la Manufacture de Sèvres, la Comédie française, les archives des musées nationaux ou des établissements producteurs d'archives publiques comme la SNCF ou la RATP et cette liste n'est pas exhaustive.

A cet égard, une politique globale et cohérente est à définir visant à clarifier juridiquement et contrôler les modalités d'action de ces autonomies de fait ou de droit.

– *La détermination de politiques communes*

A cet égard, plusieurs pistes sont à explorer en priorité.

L'amélioration de la qualité de la collecte des cabinets ministériels doit ainsi être une priorité, en confrontant notamment les politiques menées par les différentes administrations des archives afin d'harmoniser les pratiques. Il s'agit en particulier de réaffirmer le caractère public, inaliénable et imprescriptible des archives de cabinets ministériels, de confirmer les garanties apportées par la pratique des protocoles de remise d'archives, de rappeler l'existence des services d'archives au sein de chaque département ministériel, d'organiser, avec les services chargés des systèmes d'information, l'archivage numérique et avant tout changement de gouvernement, de diffuser une directive collective rappelant les obligations en terme de versements. Il convient également d'étendre cet effort de sensibilisation aux archives publiques des hauts fonctionnaires (directeurs d'administration centrale, présidents et directeurs d'opérateurs nationaux, ambassadeurs, préfets, recteurs d'académie, etc.). Pour ce faire, il faudrait introduire plus explicitement la reconnaissance du caractère public des archives produites ou reçues dans l'exercice de l'activité professionnelle et la déontologie du fonctionnaire, l'obligation de l'archivage dans les lettres de missions, contrat et autres documents contractuels de référence ou encore le rappel de l'existence des services d'archives au sein de chaque institution ou du service d'archives de référence, services avec lesquels un travail régulier doit être entrepris.

Le renforcement des politiques de sélection et de tri des archives doit également être un axe de travail prioritaire et un facteur d'innovation. En effet, au-delà des circulaires de tri élaborées par le service interministériel des archives de France, il conviendrait de mener une réflexion commune à l'ensemble des départements ministériels, au-delà du réseau culture, en matière de sélection d'archives. Cette réflexion envisagerait notamment la collecte comme une responsabilité partagée entre les différents services d'archives plutôt que comme une charge gérée de façon individuelle par chaque service, sans tenir compte des collectes effectuées par les autres services (mise en place de méthodes d'évaluation à l'échelle macroscopique). Plus généralement, un certain nombre de questions de fond (critères d'échantillonnage, échantillonnages géographiques, intégration des méthodes

²² Quatre contentions ont été signés au total pour les opérateurs relevant du réseau culture, auxquels il convient d'ajouter quatre projets actuellement en cours de négociation.

statistiques dans les méthodes de tri, processus de mise à jour des circulaires, choix à effectuer sur certaines catégories récurrentes de documents, etc.) pourraient constituer la base d'une réflexion renouvelée et de décisions dont les effets en termes de quantité et de qualité de la collecte pourraient rapidement être considérables.

La mise au point d'une position et d'une procédure communes en matière de revendication d'archives publiques, soulignée tout particulièrement par le ministère de la Défense au cours des entretiens menés dans le cadre de la mission mais également fortement réclamée par l'administration des Archives de France, devrait permettre à l'État d'afficher une politique cohérente dès lors qu'il s'agit de revendiquer des documents d'archives publiques se trouvant en mains privées ou passant en vente publique. Cette réflexion permettrait qui plus est de déterminer des règles unifiées en matière d'indemnisation éventuelle des particuliers, des marchands spécialisés ou des vendeurs.

La coordination des politiques de numérisation d'archives doit également être revue. Si la numérisation est aujourd'hui devenue une étape incontournable de la valorisation des archives, des opérations mieux coordonnées permettraient sans aucun doute de réaliser facilement d'importantes économies d'échelle et d'avoir de véritables politiques publiques répondant aux attentes de publics nombreux. Pour ne prendre qu'un seul exemple, les archives de la Première Guerre mondiale sont partagées entre différents partenaires publics. Ce point est véritablement capital, car la dispersion en ce domaine serait de nature à entraîner une multiplication très préjudiciable aux finances publiques des investissements et des coûts de fonctionnement.

Les quelques pistes qui viennent d'être tracées montrent bien à quel point les actions interministérielles à mener pour améliorer la gestion des archives de l'État seraient nombreuses. Certaines actions seraient relativement simples à mettre en place et apporteraient incontestablement une cohérence et une visibilité renforcée à l'action de l'État en matière d'archives publiques. D'autres sont plus complexes à mettre en œuvre mais tout aussi urgentes et essentielles. Toutes doivent éviter des dérapages budgétaires incontrôlés dont certaines avec de lourdes conséquences qui ne manqueront pas de survenir si les choses restent en l'état, c'est-à-dire se dégradent.

Action n° 2 – Entreprendre le regroupement virtuel des fonds au sein d'un portail interministériel intégré au projet européen Apenet

Diagnostic : la dispersion des fonds d'Ancien Régime ne peut se corriger par un regroupement matériel

Les fonds d'archives qui documentent l'histoire médiévale et moderne de la France sont précieux et souvent prestigieux. Beaucoup de chercheurs ou de passionnés les consultent et y trouvent une matière scientifique de premier ordre. L'idée de regrouper ces fonds anciens, qu'ils proviennent des Archives nationales ou des directions des archives des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, sur un site unique, celui du quadrilatère Rohan-Soubise, pourrait donc à première vue sembler séduisante. S'y opposent cependant un certain nombre d'arguments qu'il convient de rappeler.

L'éclatement des fonds d'archives anciennes a été suffisamment présenté dans la première partie sans qu'il soit utile d'y revenir. Celui-ci se vérifie tout particulièrement pour les archives de la période d'Ancien régime qui sont conservées en de multiples lieux. Leur recensement serait d'ailleurs d'une difficulté redoutable car, si les ministères de la Défense et des Affaires étrangères conservent de telles archives tout comme les Archives nationales, on en trouverait également dans de nombreuses institutions non archivistes, ainsi que dans les départements et les communes. Les mouvements matériels qui s'en suivraient seraient ainsi d'une ampleur exceptionnelle et extrêmement coûteux. Faut-il rappeler que la tentative de 1862 de procéder à un échange « rationnel » entre la Bibliothèque nationale et les Archives nationales (entendons impériales à l'époque) s'est surtout traduite par le transfert de la première vers la seconde des papiers de l'Agence générale du clergé et a été rapidement abandonnée. En conclusion, si la formule lapidaire du juriste écrivant à la veille de la Révolution « les archives de France sont à la chambre des comptes » était exacte, les choses seraient plus simples²³. Il n'en est rien.

La question de la coupure chronologique ne serait pas non plus facile à trancher. La continuité de bien des fonctions régaliennes comme la défense ou la diplomatie n'ont pas été affectées par la Révolution française et, pour la plupart des fonds conservés par ces deux institutions, la coupure de 1789 aurait moins de pertinence historique. La coupure choisie de longue date par les Archives nationales pour la répartition des fonds entre les sites de Paris et de Fontainebleau est quant à elle fixée en 1790, ce qui a un sens pour le gouvernement et pour la nouvelle administration territoriale, celle des départements.

Quant à l'accès des chercheurs à ces fonds, il faut souligner que ceux-ci ont fait l'objet

²³ *Dictionnaire de droit et de pratique* par Claude-Joseph de FERRIÈRE, doyen des docteurs régents de la Faculté des droits de Paris, éd. 1769, t. I, p. 112, article « archives ».

de traitements archivistiques pointus, sont en général parfaitement identifiés et décrits par des instruments de recherche publiés et ont donné lieu à de nombreuses publications. En cas de déplacement physique, des repères plus que séculaires dans l'appréhension de ces fonds d'archives et dans leur utilisation seraient perdus.

Soulignons à cet égard que la recotation et la mise à jour des instruments de recherche qui décrivent ces fonds demanderait au service d'archives récepteur un travail considérable de plusieurs années, qu'il paraît bien peu raisonnable d'envisager dans le contexte actuel.

Enfin, procéder à ce regroupement serait ouvrir un conflit majeur avec les institutions qui conservent et mettent en valeur ces fonds aujourd'hui, alors même que, comme le montrent les autres actions développées dans ce rapport, il serait souhaitable qu'elles développent beaucoup plus fortement des synergies communes et des outils mutualisés.

Proposition : regrouper virtuellement les fonds au sein d'un portail interministériel unifié d'accès aux instruments de recherche et aux fonds d'archives numérisés

Des déménagements coûteux seraient vraisemblablement irréalisables, tant ils susciteraient de protestations multiples sur l'atteinte au « patrimoine local » et le retour à la centralisation sans parler de l'hérésie scientifique que constituerait la rupture de l'unité de certains fonds pour les chercheurs. On envisagerait ainsi avec profit de consacrer les moyens qui auraient pu être affectés au rapatriement de ces fonds sur le quadrilatère Rohan-Soubise à la création d'un portail internet qui permettrait d'accéder non seulement aux instruments de recherche des services d'archives mais également aux archives numérisées et disponibles en ligne.

Ce portail, tout en offrant une section spécialement dédiée aux documents d'Ancien régime, aurait de fait un périmètre beaucoup plus large.

La réussite d'un tel portail national donnerait une visibilité immense à la politique de mise à disposition des documents d'archives publiques culturelles menée depuis des décennies par les collectivités locales et l'État.

Ce portail doit s'inscrire dans la continuité du projet européen Apenet

Depuis 2009, le projet APENET²⁴ a été porté par la direction des Archives de France afin, précisément, de répondre au besoin d'un portail général d'accès aux archives. Le portail verra le jour en janvier 2012 (un pilote a été mis en ligne le 15 janvier 2011) grâce au financement de la Commission européenne (programme eContent+) et à l'investissement en termes de compétences des Archives de France. Au vu des enjeux et des efforts déjà

24 www.archivesportaleurope.eu

engagés, il est indispensable de mener ce projet à bien et de le continuer, même après sa mise en ligne en janvier 2012 et l'arrêt des financements communautaires.

Détail des contenus du portail

Ce portail interministériel permettrait premièrement de donner accès à l'offre en ligne des archives des administrations centrales²⁵. Il serait ouvert également aux archives de l'État conservées dans les services départementaux d'archives - après signature de conventions de partenariat avec les conseils généraux qui ont la charge de leur conservation et de leur valorisation. Plus largement, afin de simplifier l'accès aux archives pour tous les citoyens, il pourrait être ouvert aux archives des collectivités territoriales (archives régionales, départementales et municipales). Les institutions culturelles qui ne sont pas des centres d'archives mais qui en conservent (bibliothèques, musées) pourraient elles aussi être incitées à participer au portail. Au-delà encore, il serait souhaitable d'y trouver les archives d'entreprises, d'associations, de fondations, voire les archives privées lorsqu'elles sont conservées dans des centres d'archives et qui, pour certaines, n'existent que sous forme numérisée, sans négliger les archives des institutions culturelles en ne se limitant pas aux cultes reconnus avant la loi de 1905.

Le portail donnerait ainsi une vision d'ensemble de la richesse archivistique française actuellement répartie entre un grand nombre de sites, ce qui en augmenterait singulièrement la visibilité, notamment à l'étranger.

Son principe général serait de regrouper, afin d'en permettre la lecture en ligne ou le téléchargement, les catalogues et inventaires existants et de donner accès, à partir de ces derniers, aux documents numérisés eux-mêmes. Afin de respecter l'identité et les spécificités de chacun des contributeurs, le portail ne centraliserait que les données descriptives des archives et renverrait l'internaute vers les ressources accessibles en ligne sur les différents sites d'origine, à l'image de ce qui a été fait pour le moteur de recherche Généalogie²⁶, excellent exemple de collaboration entre le ministère de la Culture, celui de la Défense et des collectivités territoriales dans le domaine des bases nominatives.

Le portail pourrait offrir aux internautes différents types d'accès aux informations :

- recherche simple, de type Google, grâce à un puissant moteur de recherche plein texte, destinée plutôt au grand public ;
- recherche thématique permettant d'explorer des dossiers liés à l'actualité culturelle et mémorielle, et mettant en valeur les réalisations existantes : expositions virtuelles, sites de célébrations ou commémorations nationales (ex : Morts pour la France,

25 Offre qui existe déjà très largement, que ce soit pour les Archives nationales, le ministère chargé de la défense (site internet du Service historique de la défense et site internet Mémoire des hommes, auxquels il convient d'ajouter celui de l'ECPAD), le ministère chargé des affaires étrangères ou les services départementaux d'archives. La plupart de ces sites permettent d'une part d'accéder aux modalités de consultation des fonds et aux instruments de recherche en ligne et d'autre part de consulter un certain nombre de fonds d'archives numérisées, le site du Centre des archives économiques et financières faisant notablement exception sur ce point.

26 <http://www.culture.fr/fr/sections/collections/genealogie?typeSearch=genealogie>

Tocqueville, Henri IV, Soldats du Premier Empire, etc.) avec également des possibilités de recherche cartographique ou dans une frise chronologique offrant une navigation et une exploration différentes des mêmes données, adaptées aux usages émergents, notamment à destination des jeunes publics ;

- recherche avancée, structurée par arborescence des producteurs et des fonds d'archives, selon le processus scientifique permettant l'exhaustivité de la recherche.

Ce portail devra exploiter les potentialités du web sémantique et développer des outils innovants de navigation entre les fonds et adaptés aux nécessités de la recherche scientifique. Il devrait permettre par exemple d'unifier les bases existantes des Archives de France²⁷ comme celles qui répertorient les fonds d'archives privées, les fonds d'archives photographiques, les écrits du for privé, les archives concernant la France et le Canada ou encore les archives de l'esclavage.

Bases techniques et infrastructures nécessaires à la réalisation du portail

Au point de vue technique, ce portail s'appuierait sur les normes internationales de description archivistique et respecterait les référentiels généraux édictés par la direction générale de la Modernisation de l'État, ainsi que la charte ergonomique des sites internet publics. Garantir l'interopérabilité à court et à long terme d'un tel portail étant une question cruciale pour la réussite du projet, certains choix techniques devront être définis très en amont et de façon unifiée à l'échelle interministérielle : utilisation d'un format pivot pour la description des archives, mise en place d'entrepôts pour les échanges de données, création de liens pérennes pour renvoyer l'internaute du portail vers la source originale, etc. Si tout cela peut paraître relativement simple sur le papier, on doit ici souligner à quel point ce type de réalisation est complexe à mettre en œuvre. De très nombreux problèmes techniques ne manqueront pas de se poser, comme celui de la pérennité des liens vers les ressources en ligne par exemple, que seule une équipe projet bien constituée pourra résoudre.

Un tel projet ne pourra être réalisé à moyens financiers et humains constants et nécessite un pilotage interministériel

Cependant, il convient de bien mesurer qu'un tel projet repose nécessairement sur une infrastructure technique complexe dont le ministère de la Culture ne dispose pas à l'heure actuelle. Une évaluation précise des besoins en matériel (serveurs, machines, moteurs de recherche, etc.) devra donc être menée en amont et des moyens garantis pour l'acquisition de cette base indispensable. De plus, si un tel projet nécessite un important investissement de départ, il ne faudrait pas oublier de prendre en compte son maintien et sa mise à jour permanente, eux aussi ayant un coût.

Au-delà des moyens techniques, indispensables, les exemples de portails existants, dans le domaine des bibliothèques notamment (catalogue SUDOC²⁸ ou projet de bibliothèque numérique européenne Europeana), et surtout l'expérience acquise par le service

²⁷ <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/ressources/bases-de-donnees/>

interministériel des Archives de France dans le cadre du projet APENET mentionné ci-dessus montrent que ces projets réclament une équipe pilote se consacrant entièrement au projet durant les deux phases que l'on vient d'évoquer (création puis maintien). La phase de maintien et de mise à jour est en effet indispensable pour d'une part assurer l'enrichissement permanent du portail avec de nouvelles données et d'autre part effectuer la maintenance technique rendue indispensable par les évolutions technologiques permanentes.

Ces considérations montrent qu'un tel projet nécessite des moyens humains et financiers relativement conséquents et ne peut en aucun cas être réalisé à moyens constants.

A titre d'exemple, le **projet Apenet**, auquel participe actuellement le service interministériel des Archives de France a coûté près de **3 millions d'euros** et mobilise une équipe d'une **quinzaine** de personnes, composée d'archivistes et d'informaticiens venus des différents États membres de l'Union européenne.

En résumé, pour mettre en place ce portail, il est donc indispensable de se doter :

- d'un niveau de reconnaissance des Archives des France qui leur assure une visibilité et une autorité qui lui font, aujourd'hui, défaut ;
- d'une équipe de projet qui pourrait être pilotée par les Archives de France avec la contribution financière et en personnel des trois ministères pilotes ;
- d'une infrastructure technique qui pourrait être gérée par une des directions des systèmes d'information d'un des ministères participants, qu'il conviendrait de mobiliser fortement sur ce projet ;
- de moyens, en envisageant par exemple une demande d'éligibilité à des fonds européens en tant que réalisation de l'échelon français de la contribution au portail APENET.

En tout état de cause, les travaux devant conduire à la mise en place d'un portail national ne devront pas être entrepris avant 2012, date de mise en service du portail européen APENET. En effet, c'est de ce portail plus vaste, passé dans sa phase opérationnelle, que le portail national devra s'intégrer.

28 Le catalogue du Système Universitaire de Documentation est le catalogue collectif français réalisé par les bibliothèques et centres de documentation de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il comprend plus de 9 millions de notices bibliographiques

TROISIÈME PARTIE -

INNOVER ET ANTICIPER POUR RÉPONDRE AUX

NOUVEAUX ENJEUX MAJEURS DES ARCHIVES

Action n° 3 – Relever le défi du numérique

Diagnostic : un risque élevé, des initiatives éclatées et coûteuses

La dématérialisation progresse à un rythme soutenu et le risque de perte d'informations vitales est élevé

La reconnaissance de la valeur juridique de l'information numérique depuis la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000²⁹ d'une part et l'évolution vers une administration électronique d'autre part ont engagé un mouvement de dématérialisation procédures administratives à marche forcée³⁰. C'est dans la continuité de ce mouvement que le dernier comité de modernisation des politiques publiques a ainsi décidé d'engager un plan « *administration zéro papier* ».

D'ores et déjà plusieurs procédures administratives sont totalement dématérialisées ou

29 « L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité », article 1316-2 du code civil.

30 Systèmes d'information interministériels existants et à venir (marchés publics, processus comptables Chorus, opérateur national de paye -ONP- avec l'ensemble des bulletins de salaire des agents de l'État, dématérialisation des dossiers de personnel). Dans le domaine fiscal et foncier : hypothèques, matrice cadastrale, plans cadastraux, déclarations d'impôts sur le revenu. Autres réalisations et projets en cours : minutier central pour les notaires, dossiers et minutes judiciaires, etc.

vont l'être dans les mois à venir. On peut évoquer les grands chantiers emblématiques relatifs aux fonctions « support », dans des domaines d'activités extrêmement variés allant des grands systèmes d'information interministériels (marchés publics de l'État, système comptable Chorus, opérateur national de paye) jusqu'aux projets en cours de dématérialisation des dossiers individuels de personnel (projet SIRHIUS des ministères financiers et des affaires étrangères, projet SIRHEN de l'éducation nationale, etc.).

Il faut citer également des réalisations dans des domaines métier plus spécifiques qui sont, pour les ministères économiques et financiers, la matrice cadastrale et le plan cadastral aujourd'hui totalement dématérialisés, les hypothèques, les dossiers des pensionnés de l'État ; pour le ministère des Affaires étrangères, les télégrammes diplomatiques (application Schumann) ; pour celui de l'Éducation nationale, la base de données « élèves du Premier degré », ou encore les minutes et les dossiers judiciaires contraventionnels (projet en cours) au ministère de la Justice. Au niveau interministériel, concernant l'élaboration des textes législatifs et réglementaires et leur circuit de validation puis de publication au Journal officiel, la dématérialisation a été mise en place dans le cadre de l'application SOLON avec le projet à venir pour certaines catégories documentaires, de produire directement des originaux numériques signés dispensant de l'édition papier et de la signature manuscrite de ces textes.

Le ministère de la Défense est confronté aux mêmes problématiques, de façon particulièrement aiguë en raison du volume très important de données numériques - plus d'1,5 pétaoctets de données sont par exemple conservées à l'heure actuelle à la direction du Renseignement militaire – et de leur importance stratégique pour les intérêts du pays et le personnel de la défense.

Au niveau des collectivités territoriales, dont certaines ont déjà mis en place des outils de signature électronique avec le déploiement de solutions de parapheurs électroniques, on peut citer, outre la dématérialisation des marchés publics imposée tant dans les services de l'État que dans les collectivités territoriales, la dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité, celle de la transmission des documents et pièces comptables justificatives entre ordonnateurs et comptables publics (application Helios), la dématérialisation des délibérations et arrêtés. Le secteur social est également concerné, à la fois par de nombreux projets de gestion électronique de documents (GED) et par des projets de dématérialisation à la source, depuis les dossiers des maisons des personnes handicapées (MDPH), jusqu'au traitement du revenu social de solidarité active (RSA).

En conséquence, le développement de l'administration électronique rend aujourd'hui impérieux pour les services de l'État le transfert des informations numériques qu'ils produisent vers des outils d'archivage numérique, dès lors que la durée d'utilité administrative des informations ainsi produites est supérieure à cinq ans et que le système de production ne permet pas, pour des raisons de performances et de fonctionnalités, de conserver durant les délais requis ces informations générées ou reçues. Par ailleurs, certaines de ces données ou documents (5 à 10%) ont, comme pour les archives sur support traditionnel, une valeur patrimoniale qui rend nécessaire leur conservation définitive. Il convient, en conséquence, que les services publics d'archives puissent également organiser cet archivage définitif, sous peine, à nouveau, de trou noir.

Des outils matériels et logiciels d'archivage numérique doivent par conséquent permettre la prise en charge, le contrôle, la validation, la conservation pérenne et la

consultation des documents et données produits sous forme numérique et à conserver sous cette forme. En effet, une difficulté singulière concerne la préservation sur le long terme (plus de 10 ans) du numérique dans la mesure où l'obsolescence technologique qui touche de plus en plus rapidement les supports, les formats, les systèmes d'exploitation, les matériels, les logiciels, les périphériques, compromet la restitution dans un autre environnement d'une information créée il y a quelques années. Un des enjeux de cette révolution de l'information consiste à développer des savoirs-faire, des outils, des procédures nécessaires à leur préservation sur le long terme, savoir-faire qui sont par définition absents des systèmes d'information tournés vers la production, l'instantané et la transmission dans l'espace et non dans le temps.

Or, force est de constater que, dans la très grande majorité des cas, la prise en charge des archives numériques ainsi créées n'est pour l'instant ni clairement ni suffisamment assurée, faute d'intégration dans les applications métier de fonctionnalités relatives au cycle de vie de l'information. Le problème se pose sur toute la chaîne de ce cycle de vie (archivage intermédiaire, archivage définitif) dès lors que la durée de conservation des données et documents dépasse 10 ans. Dans le domaine des ressources humaines, les conséquences d'une conservation fiable des données durant plusieurs dizaines d'années, en terme de reprises de données lors du passage d'un système d'information à un autre, ou encore d'accès différenciés aux données et documents suivant leur cycle de vie, n'ont pas encore été pesées. Dernier exemple parmi tant d'autres, la conservation des données de la matrice cadastrale, bien qu'en cours d'étude par les Archives de France, pose de réelles questions d'archivage pérenne au sein des services départementaux d'archives, pour le moment dépourvus pour la plupart d'entre eux des capacités à conserver de telles données.

Les risques de dysfonctionnements sont donc multiples et généralement largement sous-estimés, qu'il s'agisse de risques juridiques liés à des accès non autorisés aux données et documents numériques ou à l'incapacité de garantir l'authenticité des données se trouvant dans les systèmes informatiques de l'État, risques de failles dans la sécurité des systèmes, risques de pertes à grande échelle avec des conséquences dramatiques en termes aussi bien de droits des personnes que financiers, ou encore risques pour le patrimoine archivistique.

Tous ces risques peuvent, selon les centres émetteurs d'archives, se produire de manière concomitante ou dispersée selon les cas. Le désordre et l'obscurité en seraient les fruits.

Enfin, dernier mais non moindre danger : il peut y avoir contradiction entre la recommandation du comité de modernisation des politiques publiques qui prône une administration sans papier et le respect du code du patrimoine qui prescrit la conservation des archives définitives. Quel sera le poids du code face à une situation matérielle de fait et qui sera en mesure d'en rappeler les dispositions ?

Des initiatives foisonnantes et non coordonnées

Pour autant, des outils existent, se développent, commencent à se mettre en place. Mais cela se fait sans aucune coordination, avec comme conséquences directes une multiplication des coûts et un risque de non respect des normes et textes réglementaires,

pourtant seuls garants de la fiabilité des systèmes.

Depuis 2004, grâce au travail de la direction de Archives de France, des référentiels, normes, outils et formats d'échange pour l'archivage ont été développés et figurent, pour le secteur public, dans le référentiel général d'interopérabilité. Les outils théoriques existent donc largement mais il devient désormais urgent non seulement de les mettre en œuvre mais également de les industrialiser.

Dans le secteur public, au niveau de l'État, on peut citer deux initiatives d'importance. La direction générale des Finances publiques (DGFIP) a développé et mis en production une plateforme d'archivage intermédiaire d'importance nommée Atlas. Cette plateforme est destinée pour le moment à ses propres services (y sont notamment déposés les dossiers de pensionnés de l'État, les hypothèques, etc.) mais doit à terme être le réceptacle des données issues de plusieurs systèmes d'information interministériels (Chorus, ONP). A l'heure actuelle, environ 172 millions de documents y sont conservés, soit 50 téraoctets (pour une capacité maximale d'1 pétaoctet), et 3,5 millions de documents entrent dans le système chaque mois. S'agissant des consultations, 1,2 à 1,3 millions de documents sont consultés par mois, 2000 documents pouvant être restitués en simultanée.

La réalisation de la plateforme **Atlas** s'est élevée à **13 millions d'euros** et sa maintenance et son évolution sont aujourd'hui assurées par une équipe d'une **douzaine** d'agents.

Parallèlement, est en cours de constitution entre la Caisse des dépôts et des consignations d'une part et l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) d'autre part, un groupement d'intérêt économique (GIE) pour la mise en place et l'utilisation d'une plateforme d'archivage. Celui-ci sera constitué pour 20 ans, avec des prolongations possibles pouvant aller jusqu'à 99 ans. Il s'agit d'un projet qui vise à assurer une pérennité au dispositif, pérennité indispensable s'agissant d'archives publiques intermédiaires à conserver sur le moyen et long terme (30 ans), l'externalisation dans ce cas ne pouvant constituer une solution satisfaisante. Il est par ailleurs intéressant de noter que ce GIE a vocation à s'ouvrir à d'autres acteurs publics, ses statuts prévoyant explicitement ce cas.

Au niveau des collectivités territoriales, des outils logiciels (Asalae et Marine) ont été développés avec l'appui des Archives de France et commencent d'ores et déjà à être mis en production dans le cadre de différentes plateformes. Des prestataires privés proposent par ailleurs leurs solutions d'archivage numérique dans le cadre de projets importants. On citera notamment les prestations d'archivage proposées par la plateforme « e-Bourgogne », ou encore le service d'archivage électronique mis en place dans le cadre du Projet Interministériel Contrôle Automatisé (DPICA). Enfin, le conseil supérieur du notariat a

développé un minutier central électronique des notaires (Micen) destiné à recevoir et conserver les minutes authentiques électroniques que commencent à produire certains notaires.

Dans le secteur patrimonial, la bibliothèque nationale de France (BnF) a développé une plateforme appelée SPAR disposant de plusieurs filières dont l'une est spécialisée pour la conservation pérenne des fichiers issus d'ouvrages numérisés (Gallica). Les autres filières que souhaite développer la BnF concerne le dépôt légal du Web, les archives audiovisuelles, etc.

La plateforme **SPAR** de la BnF a coûté à peu près autant qu'Atlas, soit entre **12 et 13 millions d'euros**. Elle est actuellement exploitée par une équipe de **4,5 emplois à temps plein**.

Autre initiative dans le domaine patrimonial, le centre informatique de l'enseignement supérieur (CINES) a développé une plateforme d'archivage PAC recevant aujourd'hui les thèses électroniques des étudiants, des publications scientifiques dans le domaine des sciences humaines et sociales, des corpus oraux produits par des chercheurs.

Il faut souligner ici que le CINES comme la BnF tendent aujourd'hui à développer une offre de « tiers archivage » destinée à d'autres partenaires.

L'Institut national de l'audiovisuel (INA) a également mis en œuvre des outils et des infrastructures massives visant à assurer la préservation des collections qu'il prend en charge au titre du dépôt légal, avec un savoir faire très développé en termes de migrations de masse et d'industrialisation des processus notamment pour la numérisation de millions d'heures enregistrées sur des supports analogiques voués à une disparition prochaine.

Quant aux Archives nationales, elles disposent depuis les années 1970 d'un service, Constance, dédié à l'archivage numérique et prenant notamment en charge des bases de données statistiques versées par l'INSEE et l'INED. Ce service longtemps pionnier en la matière doit aujourd'hui être largement développé et modernisé pour répondre aux nouveaux enjeux de l'administration numérique et de la diversité des sources d'informations susceptibles d'être prises en charge, notamment au niveau de ses infrastructures matérielles et outils logiciels permettant une automatisation et sécurisation des transactions et processus. Pour ce faire, a été développé, avec des moyens extrêmement modestes, un pilote pour une plateforme d'archivage numérique (Pil@e) destiné à tester les premiers versements numériques automatisés. Cependant, le projet de Pierrefitte-sur-Seine ne semble pas avoir pris en compte cet aspect pour le moment. Ce sera une tâche prioritaire.

Les ministères gérant eux-mêmes leurs archives, se sont également penché sur cette question. Le ministère des Affaires étrangères en est encore au stade de la réflexion. Le ministère de la Défense, qui a déjà des expériences d'archivage numérique pour certaines sources documentaires, notamment pour les opérations extérieures, est en revanche déjà en

cours d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour un projet d'archivage numérique (Archipel) de grande ampleur comprenant plusieurs volets, allant de la gestion du courrier et de la production bureautique à l'archivage définitif des documents historiques. Toutefois, l'achèvement de cette assistance n'est prévue qu'en septembre 2011 et en tout état de cause, la réalisation d'une plateforme ne pourra intervenir avant 2013/2014.

Une absence de gouvernance pour les archives électroniques

Au regard de cette situation, il apparaît donc clairement qu'aucune gouvernance n'existe actuellement, qui permettrait d'organiser la gestion de ces archives numériques, tant au niveau de l'archivage intermédiaire que de l'archivage définitif, pour chaque département ministériel et opérateur national ainsi que pour chaque grand système d'information interministériel. Il faut en outre poser la question de la prise en compte des archives numériques produites par les services déconcentrés de l'État.

Plus encore, aucune politique unifiée, aucune organisation stratégique et globale n'encadrent les enjeux essentiels de l'administration de la preuve et de l'archivage numérique pour les documents originaux numériques produits de plus en plus par les administrations. Ceci occasionne soit une absence de prise en charge préjudiciable en terme de sécurité juridique et de bonne gouvernance, soit une prolifération d'initiatives diverses et cloisonnées engendrant chacune des investissements budgétaires et humains. La comparaison entre ces instruments et leur appréciation par une instance extérieure n'existent pas actuellement.

Or, les outils nécessaires tant à l'archivage intermédiaire qu'à l'archivage définitif sont, on l'a vu ci-dessus, coûteux à développer puis à maintenir. C'est pourquoi, les préconisations en la matière concernent aussi bien le pilotage de projets de grande ampleur d'une part que la mutualisation des outils existants ou à venir d'autre part.

Proposition : une politique mutualisée pour relever le défi du numérique

Un nouveau mode de gouvernance pour les archives numériques

Au vu de ce qui vient d'être dit, le renforcement de la politique interministérielle des archives est sans conteste l'une des conditions essentielles pour piloter les dispositifs en matière d'archivage numérique et éviter des erreurs aux conséquences imprévisibles et des dérapages budgétaires qui peuvent être considérables, comme cela a déjà été le cas en terme immobilier. Non content de travailler sur la normalisation et la réglementation des systèmes d'archivage électronique comme le font aujourd'hui les Archives de France, le pilotage devra impérativement être en mesure de porter la mutualisation des projets et d'y participer activement.

A cet égard, il conviendra tout particulièrement de rechercher une articulation forte avec la future direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication (DISIC), que ce soit concernant l'évolution des référentiels généraux dans lesquels l'archivage numérique est d'ores et déjà intégré, leur prise en compte dans l'ensemble des grands systèmes d'information à venir, des fonctionnalités afférentes au cycle de vie des informations, ou encore dans l'examen des projets transverses avec de forts enjeux en matière de mutualisation.

Des outils mutualisés

En matière d'outils, il convient de bien distinguer d'une part l'archivage intermédiaire qui reste sous la responsabilité des administrations productrices mais qui doit être contrôlé par l'administration des archives et d'autre part, l'archivage numérique patrimonial (5 à 10% des archives intermédiaires) qui relève de la seule responsabilité de l'administration des archives.

Pour l'archivage intermédiaire, à la charge des administrations productrices d'archives, il est urgent de mutualiser les outils existants et d'inciter toutes les administrations de l'État ayant à gérer de grandes masses de documents numériques à participer à des partenariats pour mettre en place de véritables mutualisations en termes de compétences, d'infrastructures et d'outils. Les modalités concrètes de cette mutualisation restent à préciser, ainsi que le périmètre des archives concernées et son modèle économique (administrations centrales, services territoriaux de l'État).

Il semblerait ainsi judicieux d'inciter, en s'appuyant sur un pilotage interministériel fort, les administrations, pour les systèmes d'information critiques dont les données et documents doivent être conservés sur le moyen et long terme, à s'organiser pour utiliser des plateformes d'archivages intermédiaires. Ce peut être une plateforme déjà existante comme la plateforme Atlas développée par la DGFIP. La faisabilité de participer au GIE constitué par l'INPI et la Caisse des dépôts et consignations peut également être envisagée.

En revanche, **pour l'archivage numérique définitif**, la responsabilité en incombe, pour ce qui concerne les administrations centrales de l'État, aux Archives nationales et, pour les services déconcentrés, aux services départementaux d'archives. Il est indispensable, étant donné l'urgence d'organiser ce service, que la mise en place d'une plateforme d'archivage numérique soit un des chantiers prioritaires, dès aujourd'hui, du projet de Pierrefitte-sur-Seine, sans attendre l'ouverture de ce dernier centre. En effet, la mise en production du pilote d'archivage numérique Pilae, si tant est qu'il puisse être immédiatement mis en œuvre, ne permettrait pas de passer à une échelle supérieure d'automatisation et d'industrialisation des processus indispensables à l'ère de la dématérialisation en cours. Il est par conséquent indispensable de profiter de la synergie du projet Pierrefitte et des crédits et moyens prévus, pour y inclure ce chantier dont on ne comprendrait pas qu'on l'ait négligé durant cette phase, alors que 300 millions d'euros sont investis par l'État. Il serait d'ailleurs très souhaitable que l'ouverture de Pierrefitte soit l'occasion d'accroître la sensibilité des administrations à la gestion et à l'archivage de leur

production électronique, à condition que les Archives nationales soient alors en mesure de prendre en charge les versements d'archives électroniques.

En parallèle, une réflexion doit être menée concernant les archives numériques définitives des services territoriaux de l'État, dès lors que les systèmes d'information sont centralisés.

De même, le cadre réglementaire implique actuellement que les directions des archives des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, ainsi que le service des archives des ministères financiers, restent également responsables de la gestion des archives publiques définitives qui relèvent respectivement de leur ressort.

Deux remarques s'imposent à ce sujet. D'une part, la question des archives électroniques doit amener à une plus grande mutualisation : utilisation d'outils logiciels communs par exemple pour identifier voire convertir certains types de format de données, ou bien d'outils logiciels reconnaissant le format d'échanges pour l'archivage (SEDA) ou encore d'outils pilotant la réplique. De même, l'archivage numérique imposant de répliquer les archives sur des sites distants, il semblerait judicieux que chacun des systèmes permettent d'accueillir les archives répliquées les uns des autres.

D'autre part, le cadre législatif ne permet pas aujourd'hui, au moins pour les collectivités territoriales, d'envisager une mutualisation incluant les infrastructures de conservation (magasins numériques) susceptibles néanmoins d'engendrer de substantielles économies. Néanmoins, à court terme, un pilotage renforcé de la politique des archives de l'État (voir *infra*) permettra d'éviter des investissements dispersés mal coordonnés entre eux. A moyen terme, une évolution législative devrait permettre d'aller plus loin en matière de mutualisation des archives définitives des services déconcentrés de l'État.

Action n° 4 – Solliciter une étude du Conseil d'État sur la question de la réutilisation des documents d'archives publiques

Diagnostic : une situation instable

Un cadre juridique non sécurisé

Le droit de la réutilisation des informations du secteur public est d'origine communautaire. Il est défini par la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003. Cette directive a pour objet d'inciter les États membres à créer un marché de la réutilisation des informations publiques en vue de permettre aux entreprises européennes d'exploiter le potentiel de ces informations et de contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois. Mais cette même directive exclut de son champ d'application les documents détenus par les établissements culturels, et notamment les services d'archives publics, en application du principe de l'exception culturelle.

La directive de 2003 a été transposée dans notre droit par une ordonnance du 6 juin 2005, qui a créé, au sein de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, un chapitre intitulé « de la réutilisation des informations publiques », formant les articles 10 à 19 de cette loi.

Alors que la directive excluait les établissements culturels de son champ d'application, l'ordonnance du 6 juin 2005 prévoit, selon l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978 qu'elle a créé, que ces établissements peuvent fixer les conditions propres de la réutilisation des informations qu'ils conservent. Toutefois, aucun texte ne précise quelles sont ces conditions dérogatoires au droit commun de la réutilisation.

C'est ce cadre juridique particulièrement flou que deux autorités administratives indépendantes – la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – saisies de demandes formées par des entreprises souhaitant effectuer une réutilisation commerciale d'actes d'état civil et de cahiers de recensement conservés dans les services d'archives départementales, ont été amenées à interpréter.

S'agissant de la CADA, elle a reconnu que les services d'archives publics constituaient des « établissements culturels » et entraînent par voie de conséquence dans le champ dérogatoire au droit commun de la réutilisation des données publiques prévu par l'article 11

de la loi du 17 juillet 1978. Cependant, elle a estimé que les informations publiques figurant dans les documents d'archives publiques relevaient de la liberté de réutilisation consacrée de façon générale par la loi du 17 juillet 1978 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 6 juin 2005. Elle en a déduit que « les établissements culturels ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'apprécier l'opportunité de faire droit ou non à une demande de réutilisation », seul un motif d'intérêt général pouvant légalement justifier le refus d'une telle demande (conseil du 25 mars 2010).

En outre, la CADA a estimé que la réutilisation commerciale de données relatives à des personnes vivantes dont la date de naissance est de moins de 120 ans révolus pouvait légalement être interdite. Elle a voulu, ainsi, restreindre la réutilisation des données personnelles contenues dans les documents d'archives publiques tels que l'état civil ou les cahiers de recensement de populations.

S'agissant de la CNIL, elle s'est également prononcée, en décembre 2010, sur la réutilisation des données personnelles contenues dans les documents d'archives publiques, mais en adoptant une position différente de celle de la CADA. Cette position est à la fois plus souple que celle de la CADA, puisque la CNIL ne s'oppose pas à la réutilisation commerciale de données personnelles de moins de 120 ans, alors même que ces données peuvent concerner des personnes vivantes, et plus restrictive, dès lors que la CNIL interdit, en revanche, l'indexation de ces mêmes données personnelles de moins de 120 ans, qu'elles concernent des personnes vivantes ou décédées.

La divergence entre la position de la CADA et celle de la CNIL ne facilite pas la détermination par les services d'archives publiques des règles opposables aux réutilisateurs.

Par ailleurs, le juge administratif est actuellement saisi de recours pour excès de pouvoir formés contre cinq départements ayant opposé un refus exprès aux demandes de réutilisation dont ils étaient saisis. La question, posée par ces contentieux, de savoir si les services d'archives publiques disposent ou non du pouvoir discrétionnaire de refuser les demandes de réutilisation dont ils sont saisis n'est toujours pas tranchée.

En résumé, le cadre juridique applicable à la réutilisation des données publiques détenues par les services d'archives publics n'est toujours pas sécurisé.

Toute initiative tendant à améliorer le cadre juridique applicable à la réutilisation des archives publiques se heurte, à ce jour, à deux obstacles. Le premier est le risque de coexistence de deux régimes juridiques distincts régissant la même matière. En effet, une loi ou un règlement nouveau ne disposerait que pour l'avenir et soumettrait, par conséquent, les demandes à venir de réutilisation des archives publiques à des règles différentes de celles applicables aux demandes déjà formées. Compte tenu du fait que les demandes émanent notamment d'entreprises souhaitant réutiliser les archives publiques à des fins commerciales, un cadre juridique nouveau pourrait créer une distorsion de concurrence entre les demandes anciennes et futures.

Le deuxième est la révision en cours de la directive du 17 novembre 2003 relative à la réutilisation des informations du secteur public, initiée par la Commission européenne en septembre 2010. Toute initiative législative ou réglementaire prise avant l'achèvement de ce processus de révision serait évidemment prématurée.

De fortes réticences professionnelles et politiques

Par une note du 9 juillet 2010, le service interministériel des archives de France a incité les directeurs d'archives départementales à faire adopter par leur conseil général des licences encadrant la réutilisation des documents d'archives publiques conservés dans les services qu'ils dirigent. Aujourd'hui, une majorité de départements a adopté une licence de réutilisation ou est en passe de le faire après les précisions apportées par la CNIL en décembre dernier.

Mais la plupart des directeurs d'archives départementales demeure très réservée sur la réutilisation des archives publiques. Leur crainte est de voir les réutilisateurs récupérer seuls le fruit de la politique active de numérisation qu'ils ont réussi à impulser. En moins de dix ans, en effet, l'action des directeurs a permis aux trois quarts des départements de numériser leur état civil et de le mettre en ligne. Cette politique dynamique, qui permet aujourd'hui aux internautes d'accéder à 174 millions d'images de documents d'archives mises en ligne sur les sites des archives départementales, a eu pour double conséquence de faire diminuer la fréquentation des salles de lecture et d'augmenter fortement la visibilité des services d'archives départementales au sein du conseil général, les pages internet consacrées aux archives étant fréquemment les plus consultées du site de cette collectivité territoriale. La diffusion de ces images numériques sur les sites internet des réutilisateurs aura nécessairement pour effet de faire baisser la fréquentation du site internet des archives départementales. Ainsi, les archives départementales qui ont déjà connu une diminution de leur fréquentation physique par la mise en ligne de leurs documents, pourraient voir la fréquentation de leur site internet également diminuer. Cette évolution ne pourrait que diminuer le poids de ces services au sein du conseil général et, partant, les moyens qui leur sont alloués par cette collectivité.

Quant aux critiques politiques, elles émanent de toutes tendances et sont de deux ordres. Elles portent, d'une part, sur la « marchandisation » excessive des biens culturels à laquelle pourrait conduire le développement de la réutilisation commerciale. Se manifeste ici l'attachement des élus à une diffusion gratuite du patrimoine culturel dans une logique de service public. Elles concernent, d'autre part, le caractère potentiellement choquant de la mise en ligne de données personnelles sur des sites commerciaux, pouvant aboutir à la création d'un véritable marché des données personnelles.

Proposition : une étude du Conseil d'État

De quelque point de vue que l'on se place, la question de la réutilisation des archives publiques est donc particulièrement complexe. Cette complexité justifie que le Conseil d'État soit saisi d'une demande d'étude portant à la fois sur les enjeux juridiques et les problématiques politiques posées par cette forme de réutilisation.

QUATRIÈME PARTIE –

CRÉER UN VÉRITABLE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL DES ARCHIVES

Diagnostic : l'insuccès du comité interministériel des archives de France

En 2002 a été institué par le décret n° 2002-95 du 23 janvier 2002, un Comité interministériel des archives de France composé, sous la présidence du Premier ministre, du ministre de la Culture, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Défense, du Garde des sceaux, du ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur, du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la réforme de l'État.

Ce comité devait définir les orientations générales de la politique de l'État en matière de collecte, de conservation, de communication et de mise en valeur des archives et veiller à la coordination de l'action des départements ministériels en ce domaine. Or, huit ans après sa création³¹, il apparaît que ce comité ne s'est jamais réuni alors même que des décisions d'importance pour les archives ont été prises. Ni la construction d'un bâtiment à La Courneuve pour les archives du ministère des Affaires étrangères et européennes, ni le choix du site de Pierrefitte-sur-Seine pour le nouveau bâtiment des Archives nationales, ni, enfin, la réorganisation de la direction des Archives de France n'ont entraîné la réunion de ce comité de haut niveau. Aucune trace d'une initiative en ce sens n'a pu être retrouvée.

Si aucun des interlocuteurs rencontrés au cours de la mission n'a pu véritablement expliquer pourquoi avait été choisie la forme si élevée d'un comité interministériel, les raisons de cet échec restent également non élucidées. Toutefois, il apparaît assez logiquement que son positionnement hiérarchique trop élevé rendait son fonctionnement difficile.

³¹ Cependant deux réunions interministérielles avaient déterminé l'ordre du jour en février 2002 de ce qui aurait pu constituer la première réunion de ce comité : choix du nouveau site pour les Archives nationales, archives et réformes de l'État (mise en œuvre de la circulaire du 2 novembre 2002 sur les archives courantes et intermédiaires de l'État dans les services déconcentrés), situation des archives de la préfecture de police, développement de l'archivage numérique, archivage des cabinets ministériels, communication des archives. Aucune suite ne fut donnée à ces réunions.

Au-delà de cette déception, il n'en reste pas moins indispensable et urgent, ainsi que cela a été développé dans la première partie, de se doter d'un outil de pilotage fort pour assurer la politique interministérielle des archives en France. Différentes solutions ont été examinées et sont donc présentées ci-après.

Propositions pour rendre effectif le pilotage de la politique interministérielle

Scénario 1 : activer le comité interministériel, en reconfigurant le groupe permanent prévu en son sein

On pourrait en premier lieu imaginer d'activer le Comité interministériel des archives de France créé en 2002, dans la mesure où cette instance a une existence légale. Ainsi, dans le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009, relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication, il est écrit que la direction générale des Patrimoines définit la politique de l'État en matière d'archives publiques « dans le cadre des orientations du Comité interministériel des archives de France ».

Toutefois, cette proposition résiste mal à l'examen pour au moins deux raisons, qui sont d'une part la présomption d'un manque de disponibilité des ministres sur un sujet tel que les archives et d'autre part, le besoin de suivi et de continuité au quotidien que ne peut permettre un tel comité.

Le décret n° 2002-95 du 23 janvier 2002 précité prévoyait également de mettre en place pour préparer les séances du comité, un groupe permanent présidé par un représentant du Premier ministre et comprenant le directeur général des Patrimoines, le directeur des Archives au ministère des Affaires étrangères, le directeur de la Mémoire, du patrimoine et des archives au ministère de la défense, le directeur des Affaires civiles et du sceau, le secrétaire général et de l'équipement au ministère de la Justice, le directeur général des Collectivités locales, le directeur du Personnel, de la modernisation et de l'administration au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le délégué interministériel à la Réforme de l'État.

Un scénario envisageable, défini *a minima*, pourrait être de transformer, aux côtés du comité interministériel, le groupe permanent en comité permanent qui serait présidé par le directeur chargé, au ministère de la Culture et de la Communication, des Archives de France. Il convient également de faire évoluer sa composition : le directeur des Archives au ministère des Affaires étrangères, le directeur de la Mémoire, du patrimoine et des archives au ministère de la Défense, le chef du service de l'Environnement professionnel au ministère

de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le directeur général des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le directeur interministériel des Systèmes d'information et de communication. Ce serait un simple aménagement de l'article 3 du décret.

Le comité interministériel serait donc maintenu et le Premier ministre déterminerait les circonstances, rares par définition, qui justifieraient sa réunion.

Scénario 2 : instaurer un comité de secrétaires généraux

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés ont suggéré de réunir au sein de ce Comité interministériel des archives de France, non pas les ministres mais les secrétaires généraux des ministères sous l'autorité du Secrétaire général du gouvernement. Le comité gagnerait ainsi en efficacité et pourrait se réunir plus facilement.

L'idée paraît séduisante. Il faut toutefois lui opposer le même argument que précédemment, à savoir la difficulté de conduire une politique suivie et cohérente sans disposer d'une entité administrative capable d'assurer ce suivi sur le court, moyen et long terme.

De plus, en raison de la technicité sans cesse croissante de cette thématique, notamment en raison de la dématérialisation des documents, ce comité nécessiterait l'appui d'un service technique et scientifique solide et permanent, ce qui rend difficile la mise en œuvre de ce scénario et rend préférable les scénarios suivants.

Scénario 3 : créer une direction générale des Archives au sein du ministère de la Culture

Depuis qu'elle existe (1897), la politique publique des archives en France a été conduite par une direction générale des Archives de France puis par une direction des Archives de France (DAF). La réorganisation du ministère de la Culture, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques qui a été conduite en 2010, a abouti à l'absorption de la direction des Archives de France par la direction générale des Patrimoines devenant ainsi service interministériel des Archives de France. Le caractère interministériel de la direction générale des Patrimoines ne figurant que dans l'arrêté du 17 novembre 2009, il n'a de fait pas vocation à être intégré à la partie réglementaire du code du patrimoine. Le service interministériel des Archives de France est aujourd'hui dirigé par un directeur, chargé des Archives de France, mais cette dénomination est, rappelons-le, « à titre personnel » et sans véritable portée juridique.

En conséquence, si le service conserve bien dans sa titulature le terme « interministériel », il ne semble pas que son positionnement actuel dans l'organigramme du ministère de la Culture et de la Communication lui permette d'exercer au mieux cet aspect, pourtant fondamental, de sa mission. Certes aujourd'hui la « direction » des Archives de France bénéficie encore de la réputation ancienne qui lui assure une sorte de vitesse de croisière acquise. Mais, dans l'avenir, quelle serait l'autorité d'un chef de service face à la direction des Archives du ministère des Affaires étrangères et européennes ou à la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la Défense, toutes deux directions d'administration centrale ?

Toutefois, il paraît difficile de revenir aujourd'hui sur le choix fait en 2009 de confier la politique publique des archives à une direction générale autre que celle de la direction générale des Patrimoines, ne serait-ce qu'en raison des logiques-mêmes qui ont présidé à cette réorganisation³².

Scénario 4 : instaurer une délégation interministérielle aux Archives rattachée au Premier ministre

Il pourrait enfin être envisagé de créer une délégation interministérielle placée auprès du Premier ministre, en s'appuyant sur un service chargé des archives au sein de la direction générale des Patrimoines. Seul ce dispositif permettrait de donner toute sa lisibilité à la dimension interministérielle des archives portée par l'État dans son action vis-à-vis de l'ensemble des administrations.

Il s'agit d'un dispositif déjà existant pour d'autres domaines (lutte contre la fraude³³, aménagement et compétitivité des territoires³⁴, sécurité routière³⁵, etc.).

Cette délégation interministérielle aux Archives, placée sous l'autorité du Premier ministre, aurait à sa tête un délégué interministériel nommé par décret en conseil des ministres, qui aurait par ailleurs un rôle fonctionnel sous l'autorité du directeur général des Patrimoines et bénéficierait, à ce titre, des appuis nécessaires. Ce double positionnement paraît être la condition même de la réussite de ce projet. Elle associe, en effet, l'autorité et une véritable position interministérielle, à l'efficacité d'une administration ancienne et technique.

On pourrait envisager de confier à la délégation, les missions suivantes :

32 Voir Philippe BELAVAL, *Une direction générale des patrimoines au ministère de la Culture, pourquoi et comment ?* in *Patrimoines, revue de l'Institut national du patrimoine*, 2010, n° 6, p. 8-19.

33 Décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude

34 Décret n° 2005-1791 du 31 décembre 2005 créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

35 Décret n° 75-360 du 15 mai 1975 relatif au comité interministériel de la sécurité routière.

- élaborer et soumettre à l'approbation du Premier ministre un cadre stratégique commun pour le pilotage interministériel des archives de l'État, incluant une évaluation de la performance dans ce domaine ;
- animer et concevoir la politique interministérielle des archives de l'État en intégrant les enjeux nouveaux de sécurité et de confidentialité liés au numérique ;
- concevoir une stratégie et définir des modes de gouvernance en matière d'archivage numérique, en lien étroit avec la direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication et proposer les évolutions législatives et réglementaires induites par les nouveaux modes d'action de l'archivage numérique, notamment en termes de mutualisation ;
- assurer la coordination entre les différents départements ministériels en la matière et notamment assurer la coordination entre les différentes directions et services en charge des archives au sein des ministères des Affaires étrangères et Affaires européennes, de la Défense, du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi ;
- se voir soumettre chaque année la programmation budgétaire de ces différentes directions et services et, plus généralement, être informée et donner son avis, qui sera transmis au Premier ministre, aux ministres concernés et au ministre du budget, notamment de tout projet immobilier ou de tout projet d'archivage numérique d'ampleur ou dès lors qu'il peut donner lieu à des opérations de mutualisation ;
- assurer une cohérence entre les actions relatives aux archives menées au niveau central et celles menées au niveau territorial ;
- organiser et piloter la conception et le mode de gouvernance des opérations de mutualisation pour la gestion des archives, au niveau national et au niveau local.

Pour ce faire, la délégation opérerait une synthèse en s'appuyant sur le service chargé des archives et en recevant le concours des directions et services des archives des ministères des Affaires étrangères et Affaires européennes, de la Défense, du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

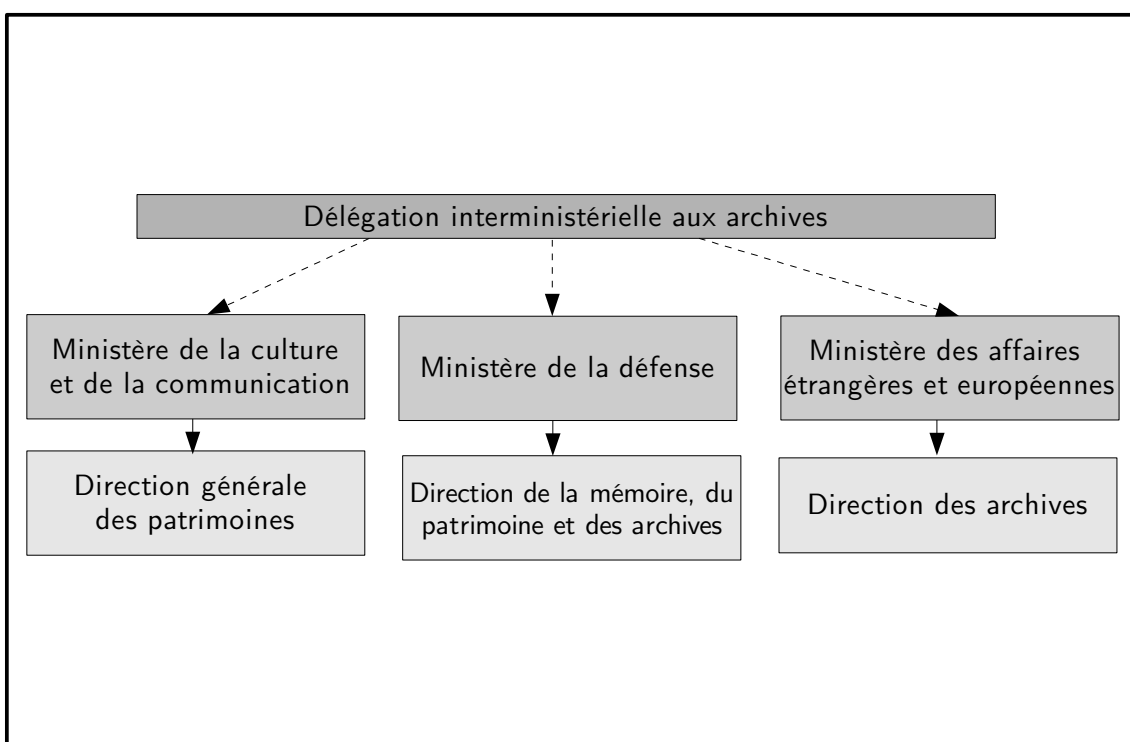


Fig. 04 – Une configuration possible pour la délégation interministérielle aux archives de France

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS ET DES ENJEUX POUR UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE DES ARCHIVES

Améliorer la gestion des archives administratives courantes et intermédiaires

- 1- Rationaliser les choix en matière immobilière dans une logique de réduction des coûts et d'optimisation des processus, tant pour les centres d'archivage intermédiaire que pour les services d'archives définitives ;
- 2- Professionnaliser les réseaux ministériels et interministériels des archivistes en charge de l'archivage courant et intermédiaire ;
- 3- Renforcer les efforts déjà menés pour améliorer le contrôle scientifique et technique sur les archives des opérateurs de l'État et assurer l'encadrement des autonomies de fait et de droit ;
- 4- Déterminer des politiques communes : collecte des cabinets ministériels et des archives des hauts fonctionnaires, politiques de sélection et de tri des archives, mise au point d'une position et d'une procédure communes en matière de revendication d'archives publiques, coordination des politiques de numérisation d'archives ;
- 5- Entreprendre, à partir de 2012, le regroupement virtuel des fonds au sein d'un portail interministériel unifié d'accès aux instruments de recherche et aux fonds d'archives numérisées, intégré dans le portail européen Apenet.

Relever le défi du numérique : conserver la mémoire numérique de notre société

- 6- Mettre en place un nouveau mode de gouvernance pour les archives numériques afin de

favoriser la mutualisation des projets en articulation avec la direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication ;

7- Utiliser pour les archives intermédiaires les outils qui existent déjà dans un souci de mutualisation ;

8- Placer l'archivage numérique définitif, dès 2011, au rang de chantier prioritaire du projet de Pierrefitte-sur-Seine, en lien étroit avec le projet Archipel du ministère de la Défense, afin de développer au maximum les mutualisations et maîtriser les dépenses publiques y afférentes ;

9- Faire évoluer la législation et réglementation sur les modes d'organisation de l'archivage numérique et les modes de mutualisation possible notamment dans le champ de l'archivage définitif.

Assurer la cohérence de la politique en matière de réutilisation des documents d'archives publiques

10- Demander une étude au Conseil d'État afin de clarifier le droit et de mieux cerner l'intérêt culturel en la matière.

Établir le pilotage interministériel des archives

11- Créer une délégation interministérielle aux Archives rattachée au Premier ministre.

ANNEXES

Personnes rencontrées dans le cadre de la mission

Présidence de la République

M. Olivier HENRARD, conseiller, chargé de la culture à la Présidence de la République

Premier ministre

M. Serge LASVIGNES, secrétaire général du gouvernement

Sénat

M. Jacques LEGENDRE, sénateur, président de la Commission des affaires culturelles du Sénat

Ministère des Affaires étrangères et européennes

M. Frédéric BALEINE du LAURENS, directeur des archives

Mme Monique CONSTANT, adjointe au directeur des archives

Ministère de la Défense et des Anciens combattants

M. Christian PIOTRE, secrétaire général pour l'administration

M. Éric LUCAS, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives

M. Laurent VEYSSIERE, chef de la délégation des Patrimoines culturels

Général Gilles ROBERT, chef du Service historique de la défense

Ministère de la Justice et des Libertés

M. Emmanuel REBEILLE-BORGELLA, secrétaire général

Mme Martine de BOISDEFFRE, présidente de la Cour d'appel de Versailles, ancienne directrice des Archives de France

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

M. Henri-Michel COMET, secrétaire général

M. Michel GAUDIN, préfet de police de Paris

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Dominique LAMIOT, secrétaire général du ministère

Ministères de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative ; de l'Enseignement supérieur

M. Pierre-Yves DUWOYE, secrétaire général

M. Patrick GERARD, recteur de l'Académie, chancelier des Universités de Paris

M. Jacques BERLIOZ, directeur de l'École nationale des chartes

Ministère de la Culture et de la Communication

M. Frédéric MITTERRAND, ministre

M. Pierre HANOTEAUX, directeur de cabinet

Mme Anne-Solène ROLLAND, conseiller archives au cabinet

Mme Christine ALBANEL, ancien ministre

M. Philippe BELAVAL, directeur général des Patrimoines

M. Jean-Pierre LALAUT, chef de la mission Encadrement supérieur

M. Hervé LEMOINE, directeur, chargé des Archives de France

Mme Isabelle NEUSCHWANDER, directrice des Archives nationales

Mme Agnès MAGNIEN, service interministériel des Archives de France, chef du Bureau des missions

M. Jean-François HEBERT, président du château de Fontainebleau, président de l'Association de préfiguration de la Maison de l'Histoire de France

M. Éric GROSS, directeur de l'Institut national du patrimoine

M. Xavier de LA SELLE, président de l'Association des archivistes français

M. Édouard BOUYE, directeur des archives départementales du Cantal

M. Thierry HECKMANN, directeur des archives départementales de la Vendée

Mme Mireille JEAN, directrice des archives départementales de la Vienne

Mme Marie-Claire PONTIER, directrice des archives départementales du Gard

Mme Hélène SAY, directrice des archives départementales de la Meurthe-et-Moselle

Mme Pascale VERDIER, directrice des archives départementales du Bas-Rhin

Assemblée des départements de France

M. Jean-Christophe MORAUD, directeur général

Association des Maires de France

M. Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur général

Institut

M. Gabriel de BROGLIE, chancelier

M. Jean LECLANT, secrétaire perpétuel de l'Académie des inscriptions et belles lettres

M. Xavier DARCOS, secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques

Mairie de Paris

M. David KESSLER, conseiller auprès du maire de Paris, chargé de la culture, de l'éducation, de la recherche, des nouvelles technologies

Universitaires et personnalités qualifiées

Mme Georgette ELGEY, présidente du Conseil supérieur des archives

M. Lucien BELY, professeur à l'Université Paris IV, président de l'Association des historiens modernistes

Mme Nadine VIVIER, professeur à l'Université du Maine, présidente de l'Association des historiens contemporanéistes

M. Jean-Pierre BABELON, conservateur général du patrimoine

M. Bernard BARBICHE, professeur honoraire à l'École nationale des chartes

M. Henri LEGOHEREL, ancien recteur, professeur émérite à l'Université d'Angers, membre de l'Académie de marine

M. Yves-Henri NOUAILHAT, professeur émérite à l'Université de Nantes, ancien membre de la Commission de publication des actes diplomatiques

Textes de référence

Décret n°2002-95 du 23 janvier 2002 portant création du comité interministériel des Archives de France

Le Premier ministre,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 modifiée sur les archives,

Article 1

Il est créé auprès du Premier ministre un comité interministériel des Archives de France.

Ce comité définit les orientations générales de la politique de l'État en matière de collecte, de conservation, de communication et de mise en valeur des archives. Il veille à la coordination de l'action des départements ministériels en ce domaine.

Article 2

Le comité interministériel des Archives de France comprend, sous la présidence du Premier ministre, le ministre chargé de la culture, le ministre des affaires étrangères, le ministre de la défense, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé de la réforme de l'État.

D'autres ministres peuvent être appelés à siéger au comité selon les questions inscrites à son ordre du jour.

Article 3

Les délibérations du comité interministériel des Archives de France sont préparées par un groupe permanent présidé par un représentant du Premier ministre et comprenant le directeur général des patrimoines, le directeur des archives au ministère des affaires étrangères, le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives au ministère de la défense, le directeur des affaires civiles et du sceau, le secrétaire général et de l'équipement au ministère de la justice, le directeur général des collectivités locales, le directeur du

personnel, de la modernisation et de l'administration au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le délégué interministériel à la réforme de l'État.

D'autres directeurs d'administration centrale ou chefs de service peuvent être appelés à participer aux travaux du groupe permanent, en fonction des questions inscrites à son ordre du jour.

Le secrétariat du groupe permanent est assuré par la direction générale des patrimoines.

Article 4

Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République française.

Lionel Jospin

Décret n°80-975 du 1 décembre 1980 relatif aux archives du ministère des Affaires étrangères (version consolidée au 13 juillet 2009)

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du ministre de la culture et de la communication,

Vu la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 tendant à favoriser la conservation du patrimoine artistique national ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ;

Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, notamment son article 3 ;

Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France ;

Vu le décret n° 79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger ;

Vu le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques ;

Vu le décret n° 79-1038 du 3 décembre 1979 relatif à la communicabilité des documents d'archives publiques ;

Vu le décret n° 79-1039 du 3 décembre 1979 relatif à la délivrance des visas de conformité de copies, reproductions photographiques et extraits des documents conservés dans les dépôts d'archives publiques ;

Vu le décret n° 79-1040 du 3 décembre 1979 relatif à la sauvegarde des archives privées présentant du point de vue de l'histoire un intérêt public ;

Le Conseil d'État (section des finances) entendu,

- **TITRE Ier : Administration des archives par le ministère des affaires étrangères.**

- Article 1

Les archives du ministère des affaires étrangères comprennent :

1° Les originaux des engagements internationaux de la France ;

2° Les archives de l'administration centrale, des postes diplomatiques et consulaires, des représentations de la France auprès des organisations internationales, des établissements placés sous l'autorité du ministère ;

3° Les archives privées qui sont acquises par le ministère à titre de don, de legs, de cession ou de la dation prévue par la loi du 31 décembre 1968 susvisée.

- Article 2

Le ministère des affaires étrangères assure également la garde :

1° Des archives des organismes internationaux qui sont remises à la France après la liquidation de ces organismes ;

2° Des archives privées remises à titre de dépôt révocable.

- Article 3

Les archives mentionnées aux articles 1^{er} et 2 ci-dessus sont divisées :

- en archives courantes constituées par les documents d'utilisation constante pour les directions, services, établissements ou organismes qui les ont produits ou reçus ;

- en archives intermédiaires qui, n'étant plus considérées comme archives courantes, ne peuvent encore faire l'objet d'un classement définitif ;

- en archives définitives. Un arrêté ministériel publié au Journal officiel fait connaître au public le classement de chaque série d'archives définitives.

- Article 4

Le service chargé des archives au ministère des affaires étrangères assure :

- le contrôle des archives courantes, la conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives intermédiaires ainsi que la communication des archives définitives ;

- la conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives privées, telles qu'elles ont été définies aux articles 1^{er} et 2 du présent décret.

- Article 5

Modifié par décret n°2009-857 du 8 juillet 2009 - art. 1

Les archives de l'administration centrale sont versées au service chargé des archives lorsqu'elles cessent d'être utilisées comme archives courantes.

- Article 6

Les archives des postes diplomatiques et consulaires, des représentations françaises auprès des organisations internationales et des établissements placés sous l'autorité du ministère des affaires étrangères sont versées aux archives de ce ministère, sauf si

elles constituent le double des documents conservés à l'administration centrale.

- Article 7

Les éliminations de documents dans les services de l'administration centrale, les postes diplomatiques et consulaires, les représentations françaises auprès des organisations internationales, les établissements placés sous l'autorité du ministère des affaires étrangères sont effectuées sous le contrôle du service chargé des archives.

- **TITRE II : Communication des archives du ministère des affaires étrangères.**

- Article 8 (abrogé)

Abrogé par décret n°2009-857 du 8 juillet 2009 - art. 2

- Article 9

La communication des archives visées à l'article 1er, paragraphe 3, et à l'article 2 du présent décret s'opère dans les conditions fixées par l'acte de transfert au ministère des affaires étrangères. Il ne peut être apporté de modification à ces conditions sans accord préalable des intéressés.

- Article 10

Toute demande de dérogation aux conditions de communication est soumise au ministre des affaires étrangères.

L'autorisation de dérogation mentionne expressément la liste des documents qui peuvent être communiqués, l'identité des personnes admises à en prendre connaissance et le lieu où les documents peuvent être consultés.

Elle précise, en outre, le cas échéant, si la reproduction des documents peut être effectuée et en détermine les modalités.

- Article 11

Modifié par décret n°2009-857 du 8 juillet 2009 - art. 3

Le droit de préemption prévu par l'article L. 212-32 du code du patrimoine est exercé par le ministre des affaires étrangères en ce qui concerne les archives de son ministère, après en avoir averti le ministre de la culture et de la communication.

- Article 11-1

Créé par décret n°97-1254 du 29 décembre 1997 - art. 6 JORF 30 décembre 1997

Le présent décret est applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et dans le

territoire des terres australes et antarctiques françaises.

Article 12

Le ministre des affaires étrangères et le ministre de la culture et de la communication sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre :

RAYMOND BARRE

Le ministre des affaires étrangères, JEAN FRANCOIS-PONCET

Le ministre de la culture et de la communication, JEAN-PHILIPPE LECAT

Décret n°79-1035 du 3 décembre 1979 relatif aux archives de la Défense.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la défense et du ministre de la culture et de la communication,

Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, et notamment son article 3 ;

Vu la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 modifiée portant statut général des militaires, et notamment son article 18 ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ;

Vu le décret n° 75-675 du 28 juillet 1975 modifié portant règlement de discipline générale dans les armées, et notamment ses articles 6 et 9 ;

Vu le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques ;

Vu le décret n° 79-1038 du 3 décembre 1979 relatif à la communicabilité des documents d'archives publiques ;

Vu le décret n° 79-1039 du 3 décembre 1979 relatif à la délivrance de visas de conformité des copies, reproductions photographiques et extraits des documents conservés dans les dépôts d'archives publiques ;

Vu le décret n° 79-1040 du 3 décembre 1979 relatif à la sauvegarde des archives privées présentant du point de vue de l'Histoire un intérêt public ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

- **TITRE Ier : Administration des archives de la défense.**

- Article 1

Les archives de la défense sont constituées par l'ensemble des dépôts gérés par les services d'archives relevant du ministre de la défense ou dont le rattachement aux services d'archives du ministère de la défense est prévu par décret, en quelque lieu que ces dépôts soient établis.

Ces services conservent, trient, classent, inventorient et communiquent les documents provenant.

- a) Du ministère de la défense et des forces, services, établissements et organismes des armées ainsi que des services, établissements et organismes rattachés à ce ministère ;
- b) Du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

- Article 2

Les archives de la défense sont classées :

- en archives courantes constituées par les documents qui sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus ;
- en archives intermédiaires constituées par les documents qui, n'étant plus considérés comme archives courantes, ne peuvent encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de tri et d'élimination ;
- en archives définitives constituées par les documents qui ont subi les tris et éliminations définis ci-dessous à l'article 5 et qui sont à conserver sans limitation de durée.

- Article 3

Les services d'archives relevant du ministre de la défense exercent les attributions définies à l'article 4 du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979.

- Article 4

Les archives intermédiaires et définitives sont conservées dans les dépôts dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la défense. Chaque force, service, établissement ou organisme effectue ses versements au dépôt qui lui est désigné.

Les archives sont versées aux dépôts d'archives lorsqu'elles cessent d'être utilisées comme archives courantes.

- Article 5

Modifié par décret n°2009-1235 du 14 octobre 2009 - art. 2

Lorsque les forces, services, établissements ou organismes désirent éliminer des documents qu'ils jugent inutiles, ils en soumettent la liste au service d'archives dont ils dépendent. Sous réserve de l'application des dispositions de l'article D. 4122-5 du code de la défense et de celles qui visent la protection, en cas d'urgence, du secret de défense, toute élimination est interdite sans accord entre les forces, services, établissements ou organismes et les services d'archives précités.

- **TITRE II : Communication des archives de la défense.**

- Article 6 (abrogé)

Abrogé par décret n°2009-1235 du 14 octobre 2009 - art. 3

- Article 7

Modifié par décret n°2009-1235 du 14 octobre 2009 - art. 4

Toute demande de dérogation aux conditions de communication des archives de la défense est soumise au Premier ministre, en ce qui concerne les archives provenant des services qui lui sont rattachés ; au ministre chargé de la défense, en ce qui concerne les autres archives.

L'autorisation de dérogation mentionne expressément la liste des documents qui peuvent être communiqués, l'identité des personnes admises à en prendre connaissance et le lieu où les documents peuvent être consultés.

Elle précise, en outre, le cas échéant, si la reproduction des documents peut être effectuée et en détermine les modalités.

L'accord de l'autorité dont émanent les documents, mentionné à l'article L. 213-3 du code du patrimoine, est donné par le Premier ministre en ce qui concerne les fonds d'archives publiques provenant des services qui lui sont rattachés, par le ministre de la défense en ce qui concerne les autres fonds.

- **TITRE III : Comité des archives de la défense.**

- Article 8

Le comité des archives de la défense étudie les problèmes que posent la constitution, la gestion et l'exploitation des archives de la défense et formule tout avis ou proposition.

Ce comité comprend, outre des personnalités civiles et militaires nommées par le ministre chargé de la défense, les représentants du Premier ministre et du ministre de la culture.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de ce comité sont déterminés par arrêté.

- Article 9

Sont abrogés :

1° Le décret du 20 décembre 1934 portant création au département de l'air d'un service des études historiques et géographiques ;

2° Le décret du 23 avril 1941 relatif au service des archives et au musée de l'air ;

3° Le décret n° 60-238 du 15 mars 1960 modifié relatif aux dispositions applicables aux archives de la défense nationale ;

4° Le décret n° 61-134 du 3 février 1961 portant organisation du service historique de la marine ;

5° Le décret n° 66-742 du 29 septembre 1966 portant création d'un comité des archives des armées.

- Article 9-1

Créé par décret n°97-1254 du 29 décembre 1997 - art. 1 JORF 30 décembre 1997

Le présent décret est applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et dans le territoire des terres australes et antarctiques françaises.

- Article 10

Le ministre de la défense et le ministre de la culture et de la communication sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Premier ministre :

RAYMOND BARRE

Le ministre de la défense, YVON BOURGES

Le ministre de la culture et de la communication, JEAN-PHILIPPE LECAT

Arrêté du 8 mars 1982 relatif au services des archives économiques et financières : gestion, conservation, communication, recherche des archives des services centraux du ministère de l'économie et des finances et des établissements ou services rattachés à ce département

Le ministre de l'économie et des finances, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, et le ministre de la culture,

Vu la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, et notamment son article 3 ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ;

Vu le décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques, et notamment ses articles 10 et 11 ;

Vu le décret n° 79-1038 du 3 décembre 1979 relatif à la communicabilité des documents d'archives publiques ;

Vu le décret n° 79-1039 du 3 décembre 1979 relatif à la délivrance des visas de conformité des copies, des reproductions photographiques et des extraits des documents conservés dans les dépôts d'archives publiques ;

Vu l'arrêté du 8 novembre 1971 portant création du service des archives économiques et financières,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. — Le service des archives économiques et financières est chargé, en ce qui concerne les archives des services centraux du ministère de l'économie et des finances et les archives des services ou des établissements centraux qui sont rattachés à ce département :

a) Du contrôle de la conservation des archives courantes, dans les locaux desdits services ou établissements ;

b) De la conservation ou du contrôle de la conservation des archives intermédiaires ;

c) De la conservation, du tri, du classement, de l'inventaire et de la communication des archives définitives conservées dans les dépôts centraux et les annexes des archives.

Art. 2. — La gestion et la conservation des archives courantes de l'administration centrale du ministère de l'économie et des finances peuvent être confiées au service des archives économiques et financières.

Art. 3. — Les services et les établissements visés à l'article 1^{er} du présent arrêté sont responsables de la communication de leurs archives courantes, quel que soit le lieu de leur conservation.

Art. 4. — La durée d'utilisation des archives courantes et la durée de conservation des archives intermédiaires sont fixées, pour chaque catégorie de documents, par accord entre le service des archives économiques et financières et les services et établissements intéressés.

Art. 5. — Le service des archives économiques et financières soumet au visa du directeur général des Archives de France les listes des documents dont l'élimination est proposée en accord avec les services ou les établissements qui les ont produits ou reçus. Le défaut de réponse pendant plus de deux mois vaut décision d'accord.

Art. 6. — Pour les documents mentionnés à l'article 1^{er} du présent arrêté, il ne peut être dérogé, en application de l'article 2 du décret n° 79-1038 du 3 décembre 1979, aux conditions de communicabilité prescrites par les articles 6 et 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 et par l'article 1^{er} du décret précité qu'avec l'accord du service des archives économiques et financières, qui recueille, au préalable, l'avis de l'autorité qui a produit ou reçu ces documents.

Art. 7. — Les visas de conformité des copies, reproductions photographiques ou extraits des documents conservés dans les locaux affectés à cet effet par le service des archives économiques et financières sont délivrés par le chef dudit service ou par son délégué.

Art. 8. — La direction des Archives de France exerce son contrôle technique sur la bonne conservation des archives dans les locaux du service des archives économiques et financières et sur les conditions de leur versement par les services ou établissements mentionnés à l'article 1^{er}. Un protocole, conclu par le directeur général des Archives de France et le directeur du personnel et des services généraux, en détermine les modalités.

Art. 9. — Le service des archives économiques et financières assure la conservation, le tri, le classement, l'inventaire et la communication des archives privées qui sont acquises par le ministère de l'économie et des finances ou qui lui sont remises à titre de don, legs, cession, dépôt révocable ou de dation au sens de la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968:

Les dispositions des articles 6, 7 et 8 du présent arrêté sont applicables à ces documents.

Art. 10. — Les instruments de recherche élaborés par le service des archives économiques et financières et qui sont destinés au public sont communiqués, avant leur publication, à la commission supérieure des archives.

Art. 11. — Le directeur du personnel et des services généraux et le directeur général des Archives de France sont chargés de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 mars 1982.

Le ministre de l'économie et des finances,
JACQUES DELORS.

*Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget,*
LAURENT FABIUS.

Le ministre de la culture,
JACK LANG.

Décret n° 68-15 du 5 janvier 1968 relatif aux archives de la préfecture de police

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État chargé des affaires culturelles et du ministre de l'intérieur,

Vu la loi no 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, et notamment son article 10 ;

Vu le décret du 21 juillet 1936 réglementant les versements dans les dépôts et archives d'État des papiers des ministères et des administrations qui en dépendent ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

Décète :

- Article premier

Sont dispensés, conformément aux termes de l'article 3 du décret du 21 juillet 1936, du versement aux Archives nationales en dépôt définitif ou provisoire les dossiers, registres et pièces concernant les affaires traitées par la préfecture de police.

- Article 2

Par dérogation aux dispositions des articles 3 et 9 du décret susmentionné du 21 juillet 1936, le dépôt des archives de la préfecture de police sera soumis au contrôle de l'inspection générale des Archives de France.

- Article 3

Le ministre d'État chargé des affaires culturelles et le ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 5 janvier 1963.

Georges Pompidou

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'Intérieur, Christian Fouchet

Le ministre d'État chargé des Affaires culturelles, André Malraux

Circulaire du Secrétaire général du gouvernement n° 1062/10/SG relative à la mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'État



PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT
N° 1062/10/SG

Paris, le 30 juillet 2010

Le Secrétaire général du Gouvernement

à

Madame et Messieurs les Préfets de
région

Mesdames et Messieurs les Préfets de
département

Copie à : Madame et Messieurs les
Secrétaires généraux des ministères

Objet : Mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'Etat

La mutualisation des fonctions support est l'un des axes importants de la mise en œuvre concrète de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

En vertu de l'article 23-1 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, dans sa rédaction issue du décret du 16 février dernier, «En conformité avec les orientations nationales, le préfet de région dans la région et le préfet de département dans le département arrêtent un schéma organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat (...).Les dispositions du schéma départemental sont conformes aux orientations du schéma régional ».

Le guide des relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental du 26 mars 2010, dont vous avez été destinataires, prévoit que « le secrétaire général pour les affaires régionales est chargé d'organiser et d'animer les mutualisations opérées dans le domaine de la gestion des ressources humaines (plates-formes d'appui interministériel à la gestion RH) et des moyens de fonctionnement (immobilier, gestion budgétaire et comptable avec le déploiement des plates-formes CHORUS, correspondant « achats » du SAE, etc.), en prenant en compte les orientations définies par les ministères. En conformité avec les orientations nationales, le préfet de région arrête, après consultation du CAR, un schéma régional organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat. De même, chaque préfet de département élabore et met en œuvre un schéma départemental de mutualisation dont les dispositions s'inscrivent en conformité avec les orientations du schéma régional¹. »

¹ Guide des relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental, page 9.

Ces schémas de mutualisation doivent bien évidemment tenir compte des contraintes et des opportunités locales. Je vous demande néanmoins de retenir les orientations nationales suivantes en appelant votre attention sur le fait que le Premier ministre a indiqué, dans le cadre de sa communication en conseil des ministres du 23 juin dernier, qu'il attendait des propositions concrètes accentuant le processus de mutualisation.

1. Orientations nationales

Le principe de la mutualisation repose, outre les économies de moyens, sur les gains d'efficacité attendus d'une structure unique (professionnalisation, systématisation d'un processus...) et doit se traduire par des avantages au profit de l'ensemble des services contributeurs.

1. Mutualisation en matière de gestion des ressources humaines: vous veillerez à examiner toutes les modalités possibles de mutualisation, notamment en matière de gestion de proximité des agents, de recrutements de vacataires et d'agents contractuels, de suivi des plafonds d'emplois. Vous attacherez un soin particulier à rechercher des mutualisations en matière de formation, en vous appuyant sur la plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines. Les travaux de convergence et d'harmonisation conduits au niveau national en matière de ressources humaines s'agissant des directions départementales interministérielles doivent vous permettre de formuler des propositions innovantes en matière de gestion mutualisée des ressources humaines.
2. Mutualisation en matière budgétaire et d'achats: conformément aux instructions précédemment transmises², vous mettrez en œuvre les centres de services partagés (mutualisation en matière d'exécution budgétaire) selon les modalités prévues, en veillant notamment à la qualité de l'accompagnement de la conduite du changement. Vous vous attacherez à donner toute sa mesure au processus de mutualisation en matière d'achats, dans le cadre des compétences dévolues à la mission régionale du service des achats de l'Etat.
3. Mutualisation en matière de logistique et de communication: vous êtes invités à rechercher des mutualisations en matière d'entretien immobilier, de gardiennage, de nettoyage, d'entretien du parc automobile, de gestion du courrier, d'accueil, de services téléphoniques et de reprographie. Les responsabilités nouvelles qui vous seront confiées à compter du 1^{er} janvier 2011 pour la gestion des crédits de fonctionnement courant et d'immobilier locatif (nouveau programme 333) devront être pleinement exploitées à cet effet.

Vous pourrez également rechercher utilement des mutualisations en matière d'actions de communication, en application du décret du 25 mai 2009 relatif aux missions des SGAR et de la circulaire du délégué interministériel à la communication relative à la mise en œuvre des actions d'information et de communication au niveau territorial, datée du 9 novembre 2009.

4. Mutualisation en matière de gestion des archives: en vous appuyant sur les directeurs des archives départementales, qui exercent au nom de l'Etat le contrôle scientifique et technique sur les archives courantes et intermédiaires, vous veillerez à formuler des propositions concrètes de mutualisation en matière de gestion des archives.
5. Vous n'omettez pas, enfin, de réfléchir à de possibles mutualisations en matière de services juridiques. Ces services exercent, dans les services déconcentrés, des fonctions de différentes natures (analyses, conseil, contentieux); certaines de ces fonctions peuvent se prêter à des mutualisations qu'il vous appartient d'examiner dès lors qu'elles ne s'effectueraient pas au détriment des compétences particulières nécessaires aux différentes sphères concernées.

² Circulaire du Directeur de Cabinet du Premier ministre n°5397/SG du 1^{er} juillet 2009

Les mutualisations en matière de systèmes d'information sont mises en œuvre dans le cadre des orientations spécifiques définies par le comité de pilotage national des systèmes d'information.

Les articles 20-1 (services support partagés) et 29 (délégations interservices) du décret du 29 avril 2004 modifié créent des instruments juridiques susceptibles de concourir à la mise en œuvre de ces mutualisations.

Des contrats de service pourront, le cas échéant, fixer la qualité des prestations attendues dans le cadre des processus de mutualisation.

Je vous demande par ailleurs de porter une attention particulière, dès le stade de l'élaboration de vos projets de mutualisation, aux modalités de leur mise en œuvre s'agissant de la situation des agents concernés (règles de mobilité, conditions de prise en charge financière...).

II. Dispositif national interministériel de suivi des mutualisations

La mise en place d'un dispositif national interministériel de coordination et d'information sur les mutualisations doit vous permettre de conforter vos initiatives en matière de mutualisation et de garantir aux ministères concernés une information complète et partagée sur celles-ci.

Une instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisations, constituée de représentants des ministères concernés et de la direction générale de la modernisation de l'Etat, se réunira dès le mois de septembre prochain sous l'égide du secrétariat général du gouvernement.

Elle a pour fonction de recenser les projets de mutualisations que vous me transmettez et d'examiner ceux qui, en raison de leur importance, de leurs difficultés particulières ou de leur caractère exemplaire, doivent faire l'objet d'une analyse spécifique.

Elle assurera la diffusion des bonnes pratiques en matière de mutualisations.

Elle pourra, en outre, au vu des initiatives que vous lui proposerez dans d'autres domaines que ceux mentionnés au I ci-dessus, proposer des orientations nationales venant compléter celle qui sont définies par la présente note.

Je vous demande de me rendre compte de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de ces orientations.


Serge LASVIGNES

Recommandation du Conseil de l'Europe du 14 novembre 2005 (dont découle la décision de créer le portail Apenet)

Recommandation du Conseil du 14 novembre 2005 relative à des actions prioritaires en vue d'une coopération renforcée dans le domaine des archives en Europe (2005/835/CE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 151, paragraphe 5, deuxième tiret,

vu la proposition de la Commission,

considérant ce qui suit:

(1) La résolution du Conseil et des ministres de la culture réunis au sein du Conseil du 14 novembre 1991 sur des dispositions concernant les archives [1] ainsi que les conclusions du Conseil du 17 juin 1994 concernant une coopération accrue dans le domaine des archives [2] ont débouché sur la réalisation de progrès initiaux sur la voie d'une coopération accrue entre les États membres dans le domaine des archives.

(2) La résolution du Conseil du 6 mai 2003 relative aux archives dans les États membres [3] a souligné l'importance des archives pour la compréhension de l'histoire et de la culture européennes, ainsi que pour le fonctionnement démocratique de la société dans le cadre de l'élargissement de l'Union, le 1er mai 2004.

(3) Des forums pluridisciplinaires consacrés aux problèmes ayant trait à la gestion, au stockage, à la conservation et à la consultation des données lisibles par machine ont été organisés à l'échelon communautaire avec la participation d'administrations publiques et de services d'archives nationaux, ainsi que de représentants des secteurs de l'industrie et de la recherche.

(4) La résolution du Conseil du 6 mai 2003 a mis l'accent sur la nécessité de développer de nouvelles applications et solutions faisant appel aux technologies de l'information et de la communication dans le secteur des archives.

(5) La Commission met en exergue le travail accompli par les institutions de l'Union dans le domaine spécifique des archives cinématographiques en Europe, notamment la résolution du Conseil du 24 novembre 2003 relative au dépôt d'œuvres cinématographiques dans l'Union européenne [4] et la recommandation du Parlement européen et du Conseil sur le patrimoine cinématographique et la compétitivité des activités industrielles connexes, qui sera adoptée avant la fin de l'année 2005.

(6) Dans sa résolution du 6 mai 2003, le Conseil invitait également la Commission à présenter un rapport sur la situation actuelle et future des archives au sein de l'Union élargie. Le "rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie", élaboré par un groupe

d'experts des États membres et adopté en février 2005 [5], constitue une base solide pour le développement futur des archives en Europe. À la demande du Conseil, il comprend des propositions d'actions concrètes et d'orientations en vue d'une coopération renforcée dans le secteur des archives au niveau européen,

RECOMMANDE ce qui suit:

A. Un groupe d'archivistes européen, constitué d'experts désignés par les États membres et les institutions de l'Union, devrait assurer la coopération et la coordination en ce qui concerne les questions d'ordre général ayant trait aux archives, ainsi que le suivi des travaux visés dans le "rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie" de février 2005, et plus particulièrement des mesures prioritaires citées au point B de la présente recommandation. Le cas échéant, le groupe d'archivistes européen devrait également coopérer avec d'autres réseaux européens compétents en la matière, tels que le Groupe des représentants nationaux sur la numérisation du patrimoine culturel et scientifique et le Bureau européen des bibliothèques et des associations d'information et de documentation (Eblida).

B. Il convient de prendre les mesures ci-après dans le domaine des archives:

1) Conservation des archives en Europe et prévention des dommages qu'elles peuvent subir:

- élaboration par le groupe d'archivistes européen d'un plan d'action type visant à promouvoir des mesures permettant de prévenir les dommages que des catastrophes naturelles et d'autres incidents préjudiciables peuvent occasionner aux documents et aux archives,

- promotion par le groupe d'archivistes européen d'actions de conservation et de restauration des documents et des archives endommagés à l'échelle communautaire,

- élaboration et promotion, par les services d'archives nationaux des États membres et les services d'archives des institutions de l'Union, de normes et de spécifications applicables à la construction de nouveaux locaux spécifiquement conçus pour l'archivage.

2) Renforcement de la coopération interdisciplinaire à l'échelle européenne en matière de documents et d'archives électroniques, qui doit être poursuivie, y compris dans le cadre du plan de travail en faveur de la culture du Conseil, notamment en ce qui concerne la coordination en matière de numérisation [6]:

- intensification de la collaboration afin d'assurer l'authenticité, la conservation à long terme et la disponibilité des documents et des archives électroniques, notamment par la mise à jour et l'extension des exigences actuelles en vue de la création de systèmes de gestion de documents et d'archives électroniques tels que le MoReq (Model Requirements ou spécifications types pour la gestion des documents et archives électroniques) pour une meilleure gestion du secteur public, ainsi que par la poursuite des forums DLM [7] consacrés aux documents et aux archives électroniques.

3) Création et maintenance, à titre prioritaire, d'un portail internet donnant accès à des documents et à des archives en Europe:

- fourniture, par l'intermédiaire des services d'archives nationaux des États membres et des services d'archives des institutions de l'Union, d'un portail internet permettant un accès plus aisé et transfrontalier aux documents et aux archives des États membres et des institutions de l'Union. Ce portail pourrait être hébergé soit sur l'un des serveurs informatiques de l'Union européenne, soit par le service d'archives national d'un État membre.

4) Promotion des meilleures pratiques en ce qui concerne la législation nationale et européenne en matière de gestion des documents et des archives et d'accès à ceux-ci; les services d'archives nationaux des États membres et les services d'archives des institutions de l'Union devraient:

- examiner les nouveaux projets législatifs que les différents États membres vont adopter dans ce domaine, dans le but de recenser les meilleures pratiques, en particulier pour ce qui est des exigences en matière de gestion des documents et des archives et d'accès à ceux-ci,

- relier entre elles les données relatives aux législations et autres réglementations connexes sur les archives, au niveau tant national que communautaire, et faciliter la consultation de ces données en créant une base de données afin d'encourager la diffusion de ces actes législatifs. Cette base de données pourrait être hébergée soit sur l'un des serveurs informatiques de l'Union européenne, soit par le service d'archives national d'un État membre. Il convient de prendre en considération les travaux entrepris dans le cadre du projet de base de données européenne sur la législation concernant les archives, appuyé par la branche européenne du Conseil international des archives, Eurbica, comme indiqué dans le "rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie" (action prioritaire 4.2).

5) Adoption de mesures de prévention contre le vol de documents d'archives:

- élaboration par les services d'archives nationaux des États membres d'un plan d'action et d'orientations communes qui permettront l'échange d'informations et de meilleures pratiques afin de lutter contre le vol des documents d'archives et de faciliter la récupération des documents volés.

C. Les États membres et les institutions de l'Union devraient encourager de concert la mise en œuvre des mesures prioritaires recensées dans le "rapport sur les archives dans l'Union européenne élargie" de février 2005 et visées au point B de la présente recommandation. La mise en œuvre de ces mesures tiendra compte des travaux menés par les groupes mis en place dans le cadre de l'EBNA (Bureau européen des archivistes nationaux), notamment sur la coopération en matière de sécurité et de conservation des archives et sur la création d'un portail européen d'accès à l'information. L'adoption de la présente recommandation et la mise en œuvre de ces mesures n'impliquent pas en soi un engagement de nouvelles ressources budgétaires, ni de la part de l'Union européenne ni de la part des États membres. Dans la mesure du possible et conformément aux procédures applicables, l'Union européenne s'efforcera, dans le cadre des programmes existants, d'appuyer les projets visant à mettre en œuvre ces mesures.

D. Au plus tard trois ans après la date de publication de la présente recommandation,

le groupe d'archivistes européen devrait présenter un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures prioritaires visées au point B.

Fait à Bruxelles, le 14 novembre 2005.

Par le Conseil

La présidente

T. Jowell

[1] JO C 314 du 5.12.1991, p. 2.

[2] JO C 235 du 23.8.1994, p. 3.

[3] JO C 113 du 13.5.2003, p. 2.

[4] JO C 295 du 5.12.2003, p. 5.

[5] COM(2005) 52 final.

[6] Conclusions du Conseil relatives au plan de travail en faveur de la culture 2005-2006 (doc. 13839/04).

[7] DLM = Document Lifecycle Management (gestion du cycle de vie des documents).

Remerciements

Mes remerciements très vifs sont à adresser pour leur précieux concours aux cadres du service interministériel des Archives de France : M. Philippe BARBAT, adjoint au directeur des Archives de France, Mme Françoise BANAT-BERGER, sous-directrice de la Politique interministérielle et territoriale pour les archives traditionnelles et numériques et Mlle Stéphanie ROUSSEL, conservatrice du patrimoine de la promotion 2010, qui m'a accompagné lors de tous mes entretiens et visites.

Le professeur Pierre GREGORY, ancien vice-chancelier des universités de Paris, a bien voulu, en dépit de ses fonctions de chef de la mission des emplois supérieurs aux ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, poursuivre avec moi une féconde et ancienne coopération.

Enfin, de nombreux membres du Conseil d'État m'ont fait bénéficier de leurs avis et remarques au cours de ces entretiens informels que permet le fonctionnement même de la collégialité du Conseil.